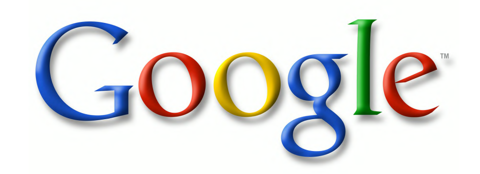






France

[illegible] 40

[illegible] p. 54.

[illegible] p. ~~[illegible]~~ 163

[illegible] diff[illegible] p. 164

[illegible] p. 168.

[illegible]

[illegible] p. 176

[illegible]

[illegible] 215

246

MANUEL

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE LA

LIBERTÉ DE LA PRESSE

I

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Histoire politique et littéraire de la presse en France. 8 vol. in-8. Prix. 40 fr.
La même, in-12. Prix. . . . . 28 fr.

Bibliographie historique et critique de la presse périodique française, ou Catalogue systématique et raisonné de tous les écrits périodiques de quelque valeur publiés ou ayant circulé en France depuis l'origine du journal jusqu'à nos jours, avec extraits, notes historiques, critiques et morales; indication des prix que ces différents journaux ont atteints dans les ventes publiques, etc. Précédé d'un Essai sur la naissance et les progrès de la presse périodique en Europe.
Un magnifique volume de 800 pages, gr. in-8 à 2 colonnes, avec portraits et vignettes. Prix : 20 fr. — Sur papier de Hollande. . . . . 40 fr.

La Presse périodique dans les deux mondes. Essai historique et statistique sur les origines du journal, et sur la naissance et les développements de la presse périodique dans chaque État. (Extrait du précédent.) Prix. . . . . 2 fr. 50

Les Gazettes de Hollande et la presse clandestine aux dix-septième et dix-huitième siècles. Un beau vol. in-8, portrait. Papier fort, 6 fr.; papier de Hollande. 8 fr.

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

MANUEL

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE LA

LIBERTÉ DE LA PRESSE

HISTOIRE, LÉGISLATION

DOCTRINE ET JURISPRUDENCE, BIBLIOGRAPHIE

1500-1868

GUIDE-MEMENTO DE L'ÉCRIVAIN ET DE L'HOMME POLITIQUE
DES PROPRIÉTAIRES, GÉRANTS ET RÉDACTEURS DE JOURNAUX, DES IMPRIMEURS
DES LIBRAIRES, ETC.

PAR

EUGÈNE HATIN

TOME PREMIER



PARIS

LIBRAIRIE PAGNERRE

RUE DE SEINE, 18

1868

For Tx

UN MOT DE PRÉFACE

Ce livre est, en quelque sorte, l'acquit d'une dette.

Dans mon *Histoire politique et littéraire de la presse en France*, dont le dernier volume a paru en 1861, je renvoie fréquemment à deux parties complémentaires qui la devaient suivre.

J'ai donné en 1866, après cinq années d'efforts, le premier de ces compléments, la *Bibliographie historique et critique de la presse périodique française*.

J'achève aujourd'hui de m'acquitter.

Le titre du nouvel ouvrage que j'offre aux nombreux intéressés dans la question de la liberté de la presse en dit assez l'intérêt et l'utilité, pour que je me croie dispensé de longs commentaires.

Voici tantôt un siècle que s'est ouverte cette grosse question, — que l'on pourrait même faire remonter à l'origine de l'imprimerie — et, selon toute apparence, le jour n'est pas proche encore où elle sera close.

L'histoire des nombreuses vicissitudes par lesquelles elle a passé, le tableau des luttes soutenues pour la conquête de cette liberté, mère et sauvegarde de toutes les autres, luttes dans l'ombre et au grand jour, dans les assemblées et devant les tribunaux, dans les journaux et dans les livres, est assurément l'une des pages les plus attachantes de nos annales.

Il en découle, en outre, un enseignement très-propre à faciliter la solution, depuis si longtemps cherchée, de ce difficile problème: l'accord de l'autorité et de la liberté.

A un autre point de vue encore, la lutte séculaire de ces deux grandes forces et de ces deux grands droits s'est traduite en une multitude de lois, de décrets, d'ordonnances, de règlements, qui se sont juxtaposés, superposés, entassés, embrouillés de la façon la plus étrange et la plus déplorable. C'est une confusion, un chaos, un véritable dédale dans lequel les plus habiles sont exposés à s'égarer.

Ce *Manuel* a pour but d'éclairer ces obscurités, en même temps qu'il donnera satisfaction à une très-légitime curiosité.

Je l'offre comme un guide ou un mémento à l'homme politique, à l'écrivain, à tous ceux qui touchent à la presse ou qui la pratiquent.

Je l'ai divisé en deux parties, une partie historique et une partie théorique et pratique.

Dans la première, contenant l'histoire de la liberté de la presse, de sa réglementation, je me suis pro-

posé de résumer tout ce qui a été fait, dit, écrit, légiféré sur cette matière, depuis l'origine de l'imprimerie jusques et y compris la loi de 1868. J'y ai mis les adversaires face à face, et leur ai le plus souvent laissé la parole, à eux et aux juges du camp, me bornant au rôle de rapporteur.

Dans la seconde partie, je donne le texte annoté des lois et règlements sur la matière, l'état présent de la législation, le régime actuel de la presse, discuté, commenté, éclairé par la doctrine et la jurisprudence. C'est, plus particulièrement, le code du journalisme.

Enfin viennent le Catalogue, aussi complet que possible, des écrits sur la presse, et une Table analytique dans laquelle se trouvent résumés tous les arguments pour et contre la liberté de la presse en général, pour et contre chacune des conditions mises aujourd'hui à sa pratique, et qui répond à toutes les questions que soulève ce sujet, au double point de vue historique et pratique.

Le *Manuel de la liberté de la presse* est, si j'osais ainsi dire, le couronnement d'une œuvre à laquelle j'ai voué depuis vingt ans tous mes efforts. Cette œuvre n'était pas sans difficultés; j'ose espérer qu'elle ne sera pas sans quelque utilité.

I

THÉORIE ET HISTOIRE

Au propre, la presse est l'instrument qui sert à imprimer; typographiquement parlant, ce mot n'eut pas d'abord, et pendant longtemps, d'autre signification.

On l'employa ensuite pour désigner les produits de la presse, de l'imprimerie.

Plus tard on distingua, parmi ces produits, certaines publications se reproduisant, sous le même nom, à des époques fixes, régulières, plus ou moins rapprochées : je veux dire les journaux, les revues, que l'on classa à part, sous le nom de *presse périodique.*

Enfin ce dernier genre d'écrits, qui se fait, en quelque sorte, tout à tous, cette littérature usuelle, pratique, militante, si bien faite pour la vie fiévreuse des nouvelles générations, finit par s'emparer du terrain et des esprits, à tel point qu'il a dépossédé les autres genres, et les a, pour ainsi dire, laissés sans nom. La presse périodique

est devenue la presse absolument; la presse, aujourd'hui, ce sont les journaux : on dit la *presse gouvernementale*, la *presse démocratique*, la *presse religieuse*, pour dire les journaux qui soutiennent la politique du gouvernement, la cause de la démocratie ou celle de la religion.

Il y a cependant, entre les divers produits de la presse, une étroite solidarité; ils ont des intérêts, je dirais, si l'on pouvait s'exprimer ainsi, des droits et des devoirs communs, résumés dans cette formule : *liberté de la presse*, formule qui recèle un des problèmes les plus difficiles des temps modernes.

La liberté de la presse, c'est la liberté de mettre au jour, par la voie de l'impression, son opinion, ses idées sur toute sorte de matières, sans autorisation ni contrôle préalables; c'est, dans un sens plus large encore et plus vrai, — car on peut publier autre chose que ses opinions et ses idées — le droit d'imprimer.

Mais ce droit ne saurait être absolu; on ne saurait le faire consister dans la faculté de tout imprimer sans encourir aucune répression : une société libre doit pouvoir se préserver par la loi des excès de la presse, comme de tous les autres. Aussi partout, si ce n'est peut-être en Amérique, la liberté de la presse a-t-elle été considérée comme emportant avec elle l'institution de certaines peines destinées à en réprimer les abus.

Ainsi donc, ce n'est pas l'absence de toute loi répressive qui constitue la théorie de la liberté de la presse; si simple que soit cette théorie, elle ne va pas jusque-là. L'élément vital de la liberté de la presse réside surtout dans l'affranchissement de toute mesure préventive. « La liberté de la presse, dit Hallam (*Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, t. IV, page 353), consiste simplement dans l'exemption de toute surveillance d'un censeur. »

Et Blackstone (*Commentaire sur les lois anglaises*, liv. IV, chap. XI, n° 13) : « La liberté de la presse est véritablement essentielle à la nature d'un État libre ; mais ce qui la caractérise, c'est l'affranchissement de tout obstacle, de toute restriction *avant* la publication, et non de toute répression, de toute punition, *après* la publication, si l'objet en est criminel. Tout homme libre a le droit incontestable de publier telles opinions qu'il lui plaît; le lui défendre, ce serait détruire la liberté de la presse; mais, si ce qu'il publie est inconvenant, nuisible ou illégal, il doit supporter les conséquences de sa propre témérité. Ainsi la volonté de l'individu reste libre; l'abus seul de cette volonté libre est l'objet d'une punition légale. »

C'est également ainsi, comme nous le verrons tout à l'heure, que les hommes de 1789 entendirent, en France, la liberté de la presse.

Ce sont là, en effet, des principes de droit public incontestables, et sur lesquels tous les bons esprits sont aujourd'hui d'accord. « La liberté illimitée de la parole et de la presse, c'est-à-dire l'autorisation de tout dire et de tout publier, sans être exposé ni à une répression ni à une responsabilité quelconque, est, non une utopie, mais une absurdité qui ne peut exister chez aucun peuple civilisé. » (Chassan, *Des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse*, 2e édition, t. Ier, page 5, note.)

La discussion ne saurait plus être ouverte que sur l'importance des sacrifices que, suivant les temps et les lieux, peut réclamer la sûreté publique. La difficulté est de concilier ces deux grandes forces et ces deux grands droits : l'autorité et la liberté. Si l'abus de la liberté est à craindre, en effet, les révolutions ne nous ont que trop appris que les excès arbitraires du pouvoir contre elle ont aussi de graves dangers.

Contenue dans de justes bornes, la liberté de la presse est éminemment salutaire; elle est à la fois la base et la gardienne de toutes les autres. Abandonnée à elle-même, elle peut devenir, dans certaines mains et dans certains moments, un danger, un poison, un instrument de ruine. Il est donc de l'intérêt de la société, de l'intérêt de la liberté de la presse elle-même, que cette liberté soit protégée contre ses propres excès. C'est le devoir de l'autorité. Mais ce devoir, l'autorité, portée à voir dans la presse un censeur incommode, si ce n'est un ennemi, a tendance à l'exagérer, à en abuser; tandis que la presse, de son côté, a tendance à exagérer son droit, et se laisse facilement glisser sur la pente de la licence. De là ces continuelles alternatives de licence et de compression, de faveur et d'abaissement, qu'a traversées la presse; de là une lutte séculaire, une lutte sans trêve ni merci, dont nous allons esquisser, dans la première partie de ce travail, les principaux incidents.

Dans cette lutte, devenue vive surtout depuis cinquante ans, c'est le journal qui a joué le principal rôle; c'est de lui aussi que le pouvoir s'est le plus préoccupé.

On s'est demandé si la presse périodique constituait une spécialité qui exigeât des lois particulières, et cette question a été fort controversée.

On a même été, dans la frayeur qu'inspirent ces redoutables instruments, jusqu'à prétendre que la liberté des journaux n'est pas comprise dans la liberté de la presse, qu'elle ne fait point partie des principes de 89 ; mais c'est là une pure subtilité, que nous rencontrerons en son lieu, et que nous n'aurons pas de peine à mettre à néant.

Pour l'autre question, celle de savoir si le journalisme demandait une législation spéciale, on comprend mieux qu'elle ait pu donner lieu à controverse, et elle a été, en

effet, vivement débattue. Les légistes se sont, en général, prononcés pour l'affirmative. Rauter (*Traité du droit criminel français*) voit dans la presse périodique un moyen de publication ayant des attributs distincts et des caractères particuliers. MM. Chassan et Rousset se prononcent dans le même sens. « Le livre, dit ce dernier (*Code annoté de la presse*), est un fait isolé; il répond de lui-même; sa puissance sur la masse est bornée : il peut suffire de soumettre son impression et sa publication à des mesures de surveillance. Le journal est un fait successif et collectif, dont la puissance, plus considérable par l'énergie de son action quotidienne et périodique sur l'esprit public, doit être nécessairement assujettie à une réglementation spéciale, mais non d'exception cependant. Le législateur a donc sagement distingué entre la presse ordinaire et la presse périodique. L'une a été laissée librement responsable de ses écarts ; mais l'autre, dont la liberté était plus à craindre, a été placée dans des conditions particulières de surveillance par les garanties réelles et personnelles qui lui ont été successivement demandées, à diverses époques, dans le triple intérêt de l'ordre, de la morale et de la liberté. »

Ce n'est, d'ailleurs, que dans les premières années de la Restauration, que se prononce, dans la législation, la distinction entre la presse ordinaire et la presse périodique, et que celle-ci, pour nous servir de l'expression de M. Rousset, marque décidément le pas dans la législation.

Quant au livre, il avait été de tout temps pour l'autorité, le petit livre surtout, la brochure, le pamphlet, l'objet de préoccupations qui se sont traduites en une multitude d'actes réglementaires où la résistance a généralement plus de part que l'encouragement, et que nous allons passer rapidement en revue, avant d'entrer dans le vif de a question.

La liberté de la presse a, d'ailleurs, passé par d'innombrables vicissitudes, que l'on peut partager en quatre grandes époques :

1. Régime du bon plaisir, avant 1789 ;

2. Reconnaissance du principe, 1789-1815 ;

3. Sa démonstration philosophique et pratique, 1815-1830;

4. Sa mise en pratiquc, 1830-1868.

Nous allons la suivre dans cette longue route, semée des plus surprenantes et des plus attachantes péripéties.

PREMIÈRE ÉPOQUE. — AVANT 1789

RÉGIME DU PRIVILÉGE ET DU BON PLAISIR

On conçoit que la liberté d'écrire, que le libre examen, la libre discussion, aient été partout et toujours antipathiques aux gouvernements ombrageux et absolus, et qu'ils en aient soumis les premiers instruments à une inquiète et rigoureuse surveillance.

En France, la censure a précédé la naissance de l'imprimerie. La fabrication et la vente des manuscrits étaient soumises à des formalités de police et de discipline qui gênaient plus ou moins l'action du libraire et les opinions de l'auteur; et l'Université, investie du droit d'examiner, de corriger et d'approuver les ouvrages mis en circulation, exerçait sur le commerce de la librairie un contrôle auquel les libraires étaient assujettis par la loi du serment. Comme la liberté de la presse depuis le quinzième siècle, la liberté d'écrire, dans les temps qui ont précédé l'imprimerie, avait ses dangers, et elle a eu ses victimes : il nous suffira de rappeler Abeilard, dont les livres étaient condamnés aux flammes en 1141, et Arnaud de Bresse, brûlé à petit feu, avec ses œuvres, en 1155.

Il est bon de remarquer cependant que toutes ou presque toutes les condamnations capitales exécutées jusqu'à Charles IX ne portaient que sur le crime d'hérésie, qu'il ne faudrait pas confondre avec les délits de la presse.

Les premiers produits de l'imprimerie durent nécessairement subir le sort des manuscrits qu'ils remplaçaient.

Cependant la royauté se montra d'abord bienveillante pour le nouvel art, et se plut à l'encourager. Louis XII, par une déclaration donnée à Blois le 9 avril 1513, exemptait les imprimeurs d'un impôt frappé sur la ville de Paris, « pour la considération, y est-il dit, du grand bien qui est advenu en nostre royaume au moyen de l'art et science de l'impression, l'invention de laquelle semble être plus divine que humaine, laquelle, grâces à Dieu, a été inventée et trouvée dans nostre temps. » Mais une vingtaine d'années après, en 1535, la Sorbonne, sous prétexte de religion, arrachait à François Ier un édit qui abolissait l'imprimerie, et faisait défense d'imprimer aucun livre sous peine de la corde.

Premier exemple des fluctuations, des contradictions, dont la législation française sur la presse devait offrir le triste spectacle.

Fort heureusement pour la civilisation, cet édit ne tarda pas à être révoqué; mais, si l'imprimerie fut sauvée, on crut ne pouvoir prendre, contre ses excès possibles, des mesures trop rigoureuses.

Il fut défendu sous peine de mort d'imprimer, vendre ou distribuer aucun livre nouveau, quel qu'il fût, sans en avoir obtenu l'autorisation formelle.

L'ordonnance de Moulins, de 1566, adoucit quelque peu cette législation draconienne, en faisant disparaître du code de la presse la peine capitale; mais elle y fut ré-

tablie par Richelieu pour les ouvrages contre la religion et les affaires d'État, et elle subsista jusqu'en 1728, où une ordonnance réduisit à la marque, au carcan et aux galères, les peines encourues par les imprimeurs et distributeurs d'écrits jugés criminels.

Et, fait remarquer M. Dalloz, les parlements, dont l'indépendance mérita souvent la reconnaissance des peuples, ne se montrèrent pas seulement les exécuteurs zélés des plus cruelles dispositions contre la libre communication de la pensée, mais, au moyen des arrêts de règlement, ils lui imposèrent encore de nouvelles entraves. Ils avaient renouvelé la coutume de quelques empereurs romains, et ordonnaient que les livres condamnés seraient brûlés publiquement par la main du bourreau : usage ridicule, qui se maintint pourtant jusqu'à la Révolution.

Aucun ouvrage, du reste. ne pouvait paraître qu'il n'eût été vu et examiné par l'Université. — On sait que la corporation des imprimeurs, libraires, fondeurs, etc., avait été réunie à ce corps.

La presse se trouva donc, dans l'origine, placée sous la domination absolue de l'autorité religieuse, qui approuvait, tolérait ou proscrivait les écrits, sans autre règle que l'intérêt de ses doctrines.

Un édit de Henri II, du 11 décembre 1547, ordonne que les nom et surnom de celui qui a fait un livre seront exprimés et apposés au commencement du livre, et aussi celui de l'imprimeur, avec l'enseigne de son domicile. Un autre édit du même roi, du 27 juin 1551, déclare faussaires et, comme tels, punissables de la confiscation de corps et de biens, les imprimeurs qui, sur les imprimés, supposeront le nom d'autrui.

Par ce même édit de 1547, Henri II s'était réservé de donner, par lettres patentes expédiées sous le grand

scel de la chancellerie, la permission d'imprimer et de vendre.

Cette disposition avait pour but de mettre fin aux prétentions rivales de l'Université et du Parlement, qui en étaient venus à se disputer le droit de censure et d'autorisation; mais elle n'y aurait, paraît-il, qu'imparfaitement réussi, car nous voyons, quatre ans après, le roi obligé de nouveau de défendre au Parlement d'accorder à l'avenir « priviléges pour livres que premièrement ils n'aient été examinés par gens bien capables, qui signeront la minute et pourront en répondre. »

Ces gens capables, c'était l'Université qui était en possession de les fournir. Pendant longtemps, ce corps, qui s'était rendu si formidable, prétendit au droit exclusif de la censure universelle, droit qu'il disait tenir du pape. Mais, son crédit et sa puissance ayant quelque peu baissé, surtout après la Ligue, il fut insensiblement réduit à la censure des écrits sur la religion. L'examen des livres de droit et d'histoire, dans lesquels pouvaient être agitées des questions intéressant l'État, fut confié aux maîtres des requêtes, qui conservèrent ce privilége jusqu'au commencement du règne de Louis XIII.

Une ordonnance de 1629 investit le chancelier du droit de nommer tels censeurs qu'il jugerait convenable; l'article 52 en est ainsi conçu :

Les grands désordres et inconvénients que nous voyons naître tous les jours de la facilité et liberté des impressions, au mépris de nos ordonnances et au grand préjudice de nos sujets et de la paix et repos de cet État, corruption des mœurs et introduction des mauvaises et pernicieuses doctrines, nous obligent d'y apporter un remède plus puissant qu'il n'a été fait par les précédentes ordonnances, encore que la force des lois consiste plus en la vigilance des magistrats sur l'observation et exécution d'icelles qu'en ce qu'elles contiennent. C'est pourquoi, suivant le 78e article des ordonnances faites à Moulins, nous défendons à tous imprimeurs d'imprimer, et à tous libraires ou autres de

vendre ou débiter, aucuns livres ou écrits qui ne portent le nom de l'auteur et de l'imprimeur, et sans notre permission par lettres de notre grand sceau, lesquelles ne pourront être expédiées qu'il n'ait été présenté une copie du livre manuscrit à nos chancelier ou garde des sceaux, sur laquelle ils commettront telles personnes qu'ils verront être à faire, selon le sujet et la matière du livre, pour le voir et examiner, et bailler sur icelui, si faire se doit, leur attestation en la forme requise, sur laquelle sera expédié le privilége.

On sait quelle était cette forme requise. « J'ai lu, par ordre de monsieur le chancelier, un manuscrit intitulé... Je n'y ai rien trouvé qui puisse en empêcher l'impression. » Le manuscrit devait être signé par l'examinateur au bas de chaque page, et toutes les surcharges ou ratures parafées; en outre, chaque feuille du premier exemplaire sortant de la presse devait également être signée du censeur, pour que l'on fût assuré que l'imprimé était de tout point conforme au manuscrit approuvé.

C'est, comme on le voit, à cette ordonnance de 1629 que remonte l'origine des censeurs proprement dits, des censeurs nommés par le gouvernement; mais ce ne fut qu'un siècle après qu'ils eurent le titre permanent de censeurs royaux. Dans le principe, un examinateur était désigné spécialement pour chaque ouvrage, et sa mission ne s'étendait pas au-delà de cet ouvrage que lui renvoyait le chancelier. Ce fut seulement vers le milieu du dix-huitième siècle qu'on nomma des censeurs royaux en titre pour chacune des parties des connaissances humaines. En 1742 il y en avait 79, dont 35 pour les belles-lettres, 10 pour la théologie, 1 pour la géographie, etc.

Les brochures étaient l'objet d'une attention toute particulière : des arrêts du Conseil des 6 octobre 1667, 4 mars 1669, 7 mars 1679, 27 février 1682, 7 septembre 1701, font impérieuse défense « d'imprimer, vendre et débiter aucun *livret*, sans en avoir obtenu la permission des juges de police des lieux, et sans une approba-

tion de personnes capables, choisies par lesdits juges de police pour l'examen desdits livrets. Sous lequel nom de *livrets* ne seront compris que les ouvrages n'excédant pas la valeur de deux feuilles en caractère dit *cicéro.* »
L'arrêt de 1669 fait également défense d'appliquer et afficher dans les carrefours et lieux publics aucun placard, imprimé ou manuscrit, sans permission.

Telle était la législation normale de la presse avant 1789. Son caractère saillant, c'est le *privilége*, la *censure*, l'*autorisation*. Le monument législatif de cette période rudimentaire est un règlement du 28 février 1723, œuvre du savant chancelier d'Aguesseau, qui, résumant et complétant le système répressif et préventif des ordonnances antérieures, contenait les dispositions les plus minutieuses sur toutes les parties de l'imprimerie et de la librairie. Ce règlement demeura le code de la presse jusqu'à la Révolution, et même quelques-unes de ses prescriptions ont persisté jusqu'au décret du 17 février 1852. On en trouvera le texte, ainsi que de quelques autres qui intéressaient le métier, si je puis ainsi dire, plus que la liberté de la presse, dans les codes spéciaux. Nous nous bornerons à en rappeler quelques dispositions qui ont plus particulièrement trait à notre sujet.

D'après ce règlement, aucun ouvrage ne pouvait être imprimé avant que le libraire ou imprimeur eût obtenu permission du lieutenant de police, approbation des censeurs et lettres du grand sceau, sous peine de confiscation, amende, clôture de boutique, et plus grande punition s'il y échéait. C'était la censure.

Le livre imprimé, cinq exemplaires devaient en être déposés : deux pour la bibliothèque publique du roi, un pour le cabinet du Louvre, un pour le garde des sceaux, et un pour le censeur qui avait lu l'ouvrage. Trois autres

exemplaires devaient, en outre, être remis aux syndics de la librairie, « pour être employés aux affaires et besoins de la communauté. » De même pour les feuilles et estampes.

Cette obligation du dépôt n'était pas nouvelle. On en fait remonter l'origine à Henri II, lequel, à l'instigation, dit-on, de Diane de Poitiers, aurait exigé qu'un exemplaire de tout livre dont l'impression était autorisée fût remis à la bibliothèque royale, imprimé sur vélin et couvert d'une belle reliure. Un édit de Louis XIII, du mois d'août 1617, prescrivit de déposer gratuitement à la bibliothèque royale deux exemplaires de tout ouvrage imprimé. Le nombre des exemplaires à déposer avait été porté à cinq en 1686 et à huit en 1704; il fut réduit à deux en 1793, par un décret de la Convention nationale relatif aux droits de propriété des auteurs ; porté à cinq (dont un à la préfecture de police et quatre à la direction générale de la librairie) par décret impérial du 2 juillet 1812, et enfin réduit de nouveau à deux par ordonnance royale du 9 janvier 1828. C'est le nombre prescrit encore aujourd'hui; nous croyons qu'il pourrait être utilement augmenté, sans préjudice pour les éditeurs. Il serait tout du moins à désirer que le dépôt fût effectué avec un peu plus de ponctualité.

Un titre entier est consacré aux *souscriptions*, qui étaient depuis longtemps déjà en usage. Aucun ouvrage par souscription ne pourrait être proposé au public que par un libraire ou imprimeur, qui serait garant des souscriptions envers le public en son propre et privé nom. Ce mode de vente n'était, d'ailleurs, autorisé que pour l'impression d'ouvrages considérables, qui ne pourraient être faits sans ce secours. — Le libraire ou imprimeur devait préalablement obtenir l'agrément du garde des sceaux, et présenter à l'examen au moins la moitié de l'ouvrage.

Et, d'après un arrêt du Conseil du 10 avril 1725, cette permission « devait être écrite et signée sur la feuille appelée *Prospectus*, qui contiendrait les conditions dont le libraire se chargerait envers les souscripteurs, soit pour le prix des livres et le temps de leur livraison, soit pour la qualité du papier et des caractères par lui employés; laquelle feuille serait enregistrée ès registres de la chambre syndicale, sur lesquels le libraire signerait sa soumission de s'y conformer. » Enfin il devait « distribuer avec le prospectus au moins une feuille d'impression de l'ouvrage proposé, laquelle feuille serait imprimée des mêmes forme, caractères et papier qu'il s'engagerait d'employer dans l'exécution de l'ouvrage, qu'il serait tenu de livrer dans le temps porté par la souscription. »

Ces précautions minutieuses nous amènent à parler d'une disposition dont les bibliophiles, les auteurs, nous pourrions dire tous ceux qui lisent, doivent regretter l'abolition, de quelque esprit libéral qu'ils soient animés. « Les livres, y est-il dit, devront être imprimés en beaux caractères, sur beau papier. » Et il était recommandé aux syndics de tenir la main à l'exécution de cette disposition : si, dans la visite générale des imprimeries, qu'ils devaient faire au moins tous les trois mois, ils trouvaient de mauvais caractères ou du papier de mauvaise qualité, il leur était ordonné de les saisir et de les faire transporter en la chambre de la communauté. Cette préoccupation de l'autorité pour la bonne confection des livres se trouve formulée vingt fois dans les anciens règlements, et dans des termes plus impératifs encore. On va jusqu'à réglementer la fabrication du papier. Je n'ai pas vu qu'on se soit occupé de l'encre ; sans doute l'industrie n'était pas parvenue à la frelater aussi habilement qu'on le fait aujourd'hui. Et ce n'était pas seulement de la condition matérielle du livre que se préoccupait l'administration;

elle veillait également à sa correction. « Tous les imprimeurs et libraires feront imprimer les livres en beaux caractères, sur de beau papier, et *bien corrects.* » Si l'imprimeur ne possédait pas personnellement les connaissances nécessaires, il devait avoir un correcteur capable et le rémunérer convenablement. Que de choses nous aurions à dire à ce sujet, si c'était ici le lieu! Il est juste d'ajouter que les correcteurs étaient responsables.

La presse fut encore, avant la Révolution, comme elle l'a été depuis, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'objet de mesures exceptionnelles, de rigueurs passagères, dont le récit ne saurait trouver place ici. Ainsi en fut-il, par exemple, au milieu des orages politiques et religieux qui troublèrent si profondément la France à la suite de la réforme. Ainsi encore une déclaration de 1767 appliquait de nouveau les peines les plus rigoureuses à des crimes et délits qu'elle définissait à peine, punissant de mort les « écrits tendants à attaquer la religion, à émouvoir les esprits, à donner atteinte à l'autorité du roi et à troubler l'ordre et la tranquillité de ses états. »

Mais, comme le dit M. de Malesherbes à cette occasion, « il a été remarqué de tous les temps que les lois d'une sévérité excessive tombent nécessairement dans l'inexécution et la désuétude. Les juges devaient hésiter devant des énonciations aussi vagues, entraînant d'aussi graves conséquences; les officiers de police eux-mêmes ne devaient prêter qu'à regret leur ministère, qui dans beaucoup de cas serait réputé odieux. On avait prédit, en voyant paraître l'ordonnance de 1728, quel en serait l'effet; on pouvait faire la même prédiction sur celle de 1757. La peine du carcan, du bannissement, des galères, comme la peine de mort, n'ont jamais pu être réputées que comminatoires. »

Et de fait on violait sans scrupule des lois sans me-

sure, incapables d'ailleurs d'arrêter l'élan de la pensée. Il s'établit une contrebande littéraire ouverte et impunie, au moyen de laquelle les ouvrages défendus, sortis en manuscrit, rentraient en France après avoir passé deux fois la frontière, et se vendaient sous le manteau, jusqu'à Versailles, sous les yeux du roi, colportés par des personnages du plus haut rang, par les plus grandes dames. Bien plus, tandis que le chancelier prenait les mesures les plus rigoureuses pour empêcher l'impression ou la circution de certains écrits, d'autres ministres établissaient une espèce de tribunal secret de tolérance, qui donnait des permissions tacites, assurant les auteurs et les libraires contre toute poursuite. Voir sur tout cela les très-curieux Mémoires de M. Lamoignon de Malesherbes sur la librairie et sur la liberté de la presse.

Jusqu'ici il n'a pas été question des journaux. C'est que la presse périodique n'avait point encore creusé son sillon ; c'est que les griffes, si j'osais ainsi dire, n'avaient point encore poussé au lion, et que le gouvernement n'avait pas senti le besoin de s'armer de lois spéciales contre des publications sans influence pour la plupart, dont il tenait, d'ailleurs, les destinées dans sa main.

Aucun journal, en effet, ne pouvait exister, avant 89, qu'en vertu d'un privilége qu'il était toujours loisible à l'administration de lui retirer.

La politique, d'ailleurs, n'avait alors qu'un seul organe légal, la *Gazette*, à laquelle son privilége assurait à perpétuité le monopole de tous « les papiers généralement quelconques contenant le récit des choses passées et avenues ou qui se passeront dans le royaume, » et même de toutes les impressions commerciales. Et ce privilége était demeuré intact, du moins en droit, c'est-à-dire que la *Gazette* avait été jusqu'au bout assez forte pour empêcher

qu'aucune feuille rivale ne s'imprimât *ouvertement* en France. Si quelques recueils politico-littéraires avaient pu, à force d'argent, s'établir à côté d'elle, ç'avait été à la condition qu'ils porteraient une rubrique étrangère, qui pouvait faire croire qu'ils étaient imprimés à Bruxelles ou à Genève : auquel cas la *Gazette* était réduite au silence.

Ce fait pourra paraître étrange, mais il n'en est pas moins constant : de tout temps les gazettes étrangères ont à peu près librement circulé en France, en dépit des réclamations du journal officiel, et elles y étaient alors d'autant plus recherchées, que la curiosité publique trouvait moins d'aliment dans les feuilles nationales. Si bien même qu'il s'était établi dans certaines villes frontières de véritables manufactures de gazettes et journaux, politiques et littéraires, spécialement destinés à l'importation ; et toutes ces publications, moyennant une contribution annuelle plus ou moins élevée, obtenaient facilement l'entrée en France.

Disons encore qu'il y eut de tout temps, même avant l'invention de l'imprimerie, un journalisme clandestin. Qui n'a entendu parler de ces *gazettes secrètes*, de ces *nouvelles à la main*, si vivement pourchassées, mais si persistantes, malgré la sévérité des peines suspendues sur la tête de leurs auteurs, dont nous voyons quelques-uns battus et fustigés au milieu du pont Neuf, ayant pendus au cou deux écriteaux, devant et derrière, contenant ces mots : *Gazetier à la main?* Qui ne connaît, au moins de nom, cette insaisissable *Gazette ecclésiastique*, qui donna tant de souci à la police[1]?

La presse littéraire n'était pas, dans l'origine, plus libre que la presse politique. Le *Journal des savants*, le premier-

[1] Voyez *Histoire de la Presse*, t. 1, p. 54 et suiv.; t. 3, p. 433. — Voyez aussi *les Gazettes de Hollande et la presse clandestine aux dix-septième et dix-huitième siècles*.

né des recueils littéraires et scientifiques, et le *Mercure*, le prototype des petits journaux, avaient également obtenu le monopole du genre qu'ils avaient créé, et les premiers qui voulurent marcher sur leurs traces durent recourir aux presses étrangères. Mais on avait bientôt compris que la rigueur sur ce point était au moins inutile, et, moyennant un tribut de deux ou trois cents francs payé au suzerain des recueils littéraires, le premier venu à peu près obtint la permission d'avoir son petit journal ; ou bien encore l'on imposait aux impétrants un chiffre plus ou moins élevé de pensions à servir à diverses personnes, principalement à des gens de lettres. Quelquefois le privilége d'un journal était la récompense d'un service rendu à la société ; mais il arrivait aussi que la concession en était déterminée par des motifs moins avouables.

La durée du privilége pour les journaux demeura longtemps indéterminée ; ce ne fut qu'en 1785 qu'un arrêt du Conseil étendit aux ouvrages périodiques le règlement qui fixait à dix années le terme des priviléges.

Il n'est pas besoin de dire que les journaux littéraires étaient, pour chacun de leurs numéros, soumis à la censure ; mais, à quelques exceptions près, elle se montrait envers eux d'une extrême indulgence. On avait même fini par leur lâcher presque entièrement la bride ; à part les représentants du pouvoir et leurs actes immédiats, tout leur était abandonné, tout leur était permis, les matières politiques ou d'économie sociale, comme les matières religieuses.

On pourra s'étonner de cette tolérance. C'est que le gouvernement était un peu dans la position d'un homme qui se noie. Il avait bien compris le danger dont l'œuvre encyclopédique menaçait les institutions sur lesquelles il reposait ; il avait voulu l'étouffer dans son germe. La force lui avait manqué, et il avait à peu près laissé faire ; mais,

se sentant entraîné par le torrent, il s'accrochait à toutes les branches; il acceptait comme auxiliaires, sans trop aller au fond de leur moralité, tous ceux qui se posaient en champions du trône et de l'autel; il encourageait les journaux qui réagissaient contre le parti philosophique, s'aveuglant sur les périls que cette lutte portait en elle-même. Il croyait avoir tout sauvé en mettant les personnes hors de la discussion; et encore n'y réussit-il pas: la critique, bannie des journaux autorisés, se réfugia dans la presse clandestine, qui déjouait avec une audace véritablement inouïe toutes les poursuites de la police.

Cette liberté laissée à la presse littéraire n'était pas, d'ailleurs, sans intermittence. D'une tolérance que l'on aurait pu quelquefois accuser de faiblesse, le gouvernement, qui, sentant le terrain fuir sous ses pieds, était en proie à une sorte de vertige, passait tout à coup à d'excessives rigueurs. Mais c'était en vain. Le flot montait, montait, sans que rien le pût arrêter. Quoi qu'on tentât pour en barrer le cours ou pour le régulariser et en amoindrir les ravages, à chaque heure le torrent rompait ses digues, et nulle main, si habile et si puissante qu'elle fût, n'eût été capable de réparer tant et de si larges brèches.

DEUXIÈME ÉPOQUE. — 1789-1800

RECONNAISSANCE DU PRINCIPE

PREMIÈRE RÉPUBLIQUE

Ainsi placée dans une situation équivoque, entre une liberté tolérée et l'arbitraire légal, la presse avait fait, en fin de compte, durant les années qui précédèrent immédiatement la Révolution, des progrès dont on a pu juger déjà par ce que nous venons de dire. Un fait curieux achèvera d'en donner la juste mesure. Ce fut du sein des parlements, de ces corps qui avaient fait et qui faisaient encore brûler tant d'écrits, que s'éleva la première réclamation légale, officielle en quelque sorte, en faveur de la liberté de la presse; le parlement de Paris, notamment, la réclamait, dans un arrêt du 5 décembre 1788, comme l'unique garantie de tous les droits.

A l'approche des états généraux, l'ardeur des esprits s'exhala dans des milliers de brochures, de pamphlets,

où étaient agitées avec une extrême vivacité les questions qu'avait soulevées leur convocation, et notamment celle de la liberté de la presse.

Les cahiers des trois ordres s'accordèrent à demander que cette liberté ne restât pas subordonnée à la volonté ministérielle. Ils ne s'expliquaient pas, il est vrai, d'une manière uniforme, sur la question de savoir si elle devait être illimitée ou restreinte, si l'on devait adopter à son égard des mesures préventives ou seulement répressives; mais ils étaient unanimes sur le principe.

Le gouvernement, d'ailleurs, se montrait d'accord avec la nation sur le droit. Le jour même où se réunirent les états généraux, le garde des sceaux signalait à l'assemblée la réglementation de la presse comme un des plus importants objets soumis à ses délibérations; et un peu plus tard, le roi lui-même, dans la déclaration de ses intentions, recommandait de nouveau aux députés d'examiner et de lui faire connaître « le moyen le plus convenable de concilier la liberté de la presse avec le respect dû à la religion, aux mœurs et à l'honneur des citoyens. »

Mais cette réglementation, la presse n'attendit pas qu'on la formulât; elle n'en voulait point: il semblait que par le fait seul de l'ouverture des états généraux toutes les lois restrictives, toutes les barrières fussent tombées. On se précipitait dans la liberté avec toutes les illusions et toute la fougue de l'enthousiasme et de l'inexpérience. Plus de trois mille brochures, dans l'intervalle de dix mois, de juillet 1788 à mai 1789, avaient, si je pouvais ainsi dire, avivé l'incendie.

A peine les états généraux furent-ils réunis qu'une foule de journaux surgirent comme par enchantement, ceux-ci pour enregistrer, ceux-là pour discuter les actes de cette assemblée qui tenait l'Europe entière suspendue à ses débats. Le rôle du livre était fini; c'était le tour du

journal. « Qu'est-ce, en effet, qu'un écrit ? Une parole qui dure. Les livres la font durer dix ans, vingt ans, un siècle, dix siècles : ils suffisent aux époques où l'humanité pense lentement et n'a pas besoin de parler vite. Mais quand le cerveau de l'humanité bout, quand le cœur de chacun bat avec violence, quand, sur toutes les lèvres, les passions agitées viennent se traduire en mots brûlants, quand pour le monde, pressé de vivre, *aujourd'hui* dévore *hier*, et doit être dévoré par *demain*, l'ère des livres est fermée ; c'est l'ère des journaux qui s'ouvre. » (Louis Blanc, *Hist. de la Révolution*, t. III, p. 122.)

Aussi est-ce du journal presque exclusivement que nous aurons désormais à nous occuper. A peine né, il devient l'arène de grandes batailles et l'incessante préoccupation de l'autorité dans sa lutte séculaire contre la liberté, dont il s'est fait l'indomptable champion.

Dès le 1er avril, Brissot avait lancé le prospectus d'un journal « politique, national, libre, indépendant de la censure et de toute espèce d'influence ; » il l'intitulait *le Patriote francais*, et inscrivait sur son drapeau cette épigraphe empruntée au docteur Jebb : « Une gazette est une sentinelle qui veille sans cesse pour le peuple. » — « Mais, ajoutait-il, c'est d'une gazette *libre*, *indépendante*, que le docteur Jebb entendait parler, car celles qui sont soumises à une censure quelconque portent avec elles un sceau de réprobation.... Il faut trouver un autre moyen que les brochures pour instruire *tous les Français*, *sans cesse*, *à peu de frais*, *et sous une forme qui ne les fatigue pas*. Ce moyen est un journal politique ou une gazette ; c'est l'unique moyen d'instruction pour une nation nombreuse, gênée dans ses facultés, peu accoutumée à lire, et qui cherche à sortir de l'ignorance et de l'esclavage. »

L'autorité vit dans le projet de Brissot « le dernier degré de l'audace enhardie par l'impunité, » et mit toute la

police sur pied pour empêcher la distribution de ce prospectus et du journal qui en était la suite, journal dont la permission n'avait été ni demandée ni accordée, et que vraisemblablement on tenterait d'imprimer avec des presses placées dans des maisons particulières. Ainsi traqué, Brissot s'adressa aux états généraux pour se plaindre de l'arbitraire dont il était victime. Je n'ai pas vu que sa plainte ait eu de suite. Il est probable que, rebuté par les obstacles qu'il rencontrait et qu'il n'était pas de force à briser, il abandonna son entreprise, avec l'intention de la reprendre aussitôt que les circonstances le lui permettraient : comme il le fit, en effet, mais seulement quatre mois après.

Dans l'intervalle, un joûteur d'une autre trempe et d'une autre audace était descendu dans l'arène et avait repris la lutte désertée par Brissot : c'est Mirabeau.

L'illustre tribun se montra de tout temps l'un des plus ardents champions de la liberté de la presse ; dès sa jeunesse il avait proclamé à cet égard les principes qui furent ceux de toute sa vie, et, à la fin de 1788, abordant de front la question, il l'avait magistralement traitée dans une brochure *Sur la liberté de la presse*, imitée de l'anglais de Milton, et qui se terminait par une éloquente apostrophe aux hommes qui allaient composer les états généraux. « Que la première de vos lois, leur disait-il, consacre à jamais la liberté de la presse, la liberté la plus inviolable, la plus illimitée, la liberté sans laquelle les autres ne seront jamais conquises, parce que c'est par elle seule que les peuples et les rois peuvent connaître leur droit de l'obtenir, leur intérêt de l'accorder ; qu'enfin votre exemple imprime le sceau du mépris public sur le front de l'ignorant qui craindra les abus de cette liberté. »

On voit avec quels sentiments, avec quels principes arrêtés, Mirabeau arrivait aux états généraux, et l'on ne

s'étonnera pas qu'il se soit tout d'abord préoccupé d'avoir un journal à lui, de se donner ainsi un appui et une arme dont il connaissait si bien la puissance sur l'opinion publique. Quelques jours avant la réunion de l'assemblée, et sans se soucier autrement de l'autorisation du gouvernement, il répandit le prospectus d'une feuille intitulée : *États généraux*. Ce prospectus, qui portait cette épigraphe : *Novus nascitur ordo*, roulait sur l'utilité des journaux pour les nations déjà constituées, pour les peuples libres, à plus forte raison pour ceux qui aspirent à l'être. « Plusieurs bons citoyens, au nombre desquels il en est qui auront l'honneur de siéger parmi les représentants de la nation, pénétrés de cette vérité, ont résolu de faire paraître une feuille qui pût être, à la fois, et le compte-rendu de ceux-ci à leurs commettants, et un nouveau tribut de zèle et de civisme que les premiers apportent à la France. CONSTITUTION, PATRIE, LIBERTÉ, VÉRITÉ, voilà nos dieux. »

Le premier numéro était annoncé pour le lendemain de l'ouverture de l'Assemblée, et Mirabeau tint parole, sautant ainsi à pieds joints par-dessus toutes les lois restrictives de la liberté de la presse. Ce premier numéro fut bientôt suivi d'un second. Mirabeau y prenait directement les ministres à parti. Le langage qu'il y tenait n'avait en lui-même rien de bien hostile pour le gouvernement, cependant il était nouveau dans une gazette ; et puis la hardiesse du ton était faite pour étonner, pour effrayer les ministres, qui connaissaient Mirabeau et savaient tout ce qu'ils pouvaient craindre de l'audacieuse énergie de cet homme. Ils se décidèrent donc à la résistance.

Un premier arrêt du Conseil, du 6 mai, considérant qu'on distribue dans le public plusieurs prospectus d'ouvrages périodiques, défend expressément à tous imprimeurs, libraires ou autres, d'imprimer, publier ou

distribuer aucun prospectus, journal ou autre feuille périodique, sous quelque dénomination que ce soit, et de recevoir aucune souscription pour lesdits ouvrages périodiques.

Le lendemain, nouvel arrêt, lancé spécialement contre le journal de Mirabeau. Le roi, « informé qu'on a osé répandre dans le public, en vertu d'une souscription ouverte sans aucune autorisation, et sous la forme d'un ouvrage périodique, un imprimé portant le nº 1er, et ayant pour titre : *États généraux*, daté de Versailles du 2 mai 1789..., croit devoir marquer particulièrement son improbation sur un écrit aussi condamnable au fond qu'il est répréhensible dans la forme, supprime ledit imprimé comme injurieux et portant avec lui, sous l'apparence de la liberté, tous les caractères de la licence. »

Cet arrêt souleva une vive émotion. Il fut dénoncé dès le lendemain à l'assemblée des électeurs du tiers état de la ville de Paris, qui, séance tenante, rédigea contre cet acte attentatoire à la liberté politique et à la liberté de la presse une protestation qu'elle adressa aux deux autres ordres, en les invitant à se réunir à elle pour faire révoquer l'arrêt du 7 mai.

L'assemblée du tiers état de la ville de Paris, y était-il dit, réclame unanimement contre l'acte du Conseil du 6 présent mois qui supprime le Journal des *États généraux*, nº 1, et en défend les suites...

Elle réclame en ce que cet acte du Conseil porte atteinte à la liberté publique, au moment où elle est le plus précieuse à la nation ;

En ce qu'il a violé la liberté de la presse, réclamée par la France entière ; en ce qu'il l'a violée à l'époque où la nation, qui a les yeux ouverts sur ses représentants, a le plus grand besoin de connaître toutes les délibérations de la grande assemblée où ses droits se discutent et où s'agitent ses destinées ;

En ce que cet acte, émané du Conseil dans le temps même de l'assemblée des états libres et généraux, décide une question qui lui était réservée par le roi lui-même... ;

En ce qu'enfin cet acte rappelle, au premier moment de la liberté

nationale, une police et des règlements qui avaient été déjà suspendus par la sagesse et la bonté du roi.

Il serait superflu d'insister sur l'importance et la signification de cette intervention de la municipalité; elle montre de la façon la plus manifeste l'état de l'opinion. C'est une première réponse à ceux qui prétendent que, dans la pensée des hommes de 89, la liberté de la presse ne comprenait pas la liberté des journaux.

Mirabeau, de son côté, nous avons à peine besoin de le dire, ne demeura pas impassible sous le coup qui le frappait. Il protesta énergiquement contre ce qu'il appelait un scandale public, qui tendait à consommer avec plus de facilité le crime de la mort politique et morale de la nation. Il fit plus : il annonça hautement l'intention de continuer son journal ; et il tint parole. Toutefois il crut devoir en changer le titre ; il l'intitula : *Lettres du comte de Mirabeau à ses commettants*, se couvrant, de cette façon, du manteau de l'inviolabilité parlementaire, et plaçant la censure dans l'alternative de s'abstenir ou de s'interposer entre l'élu et les électeurs, ce que les circonstances rendaient difficile et périlleux. Voici comment se terminait la première lettre : « Que la tyrannie se montre avec franchise, et nous verrons alors si nous devons nous roidir ou nous envelopper la tête. — Je continue le journal des *États généraux*, dont les deux premières séances sont fidèlement peintes, quoique avec trop peu de détails, dans les deux numéros qui viennent d'être supprimés, et que j'ai l'honneur de vous faire passer. »

Le ministère recula devant une lutte dangereuse, et la presse fut ainsi affranchie de fait avant de l'être de droit.

Et qu'on remarque qu'il ne s'agit pas seulement ici de la presse ordinaire, mais de la presse périodique, dont il eût semblé que l'affranchissement dût être plus difficile

à obtenir ; qu'il ne s'agit même que des journaux, qu'on a depuis voulu mettre hors de la presse, mais qui, dès les premières jours de la Révolution, s'emparèrent de la prépondérance qu'ils ont, malgré tout, conservée depuis lors.

Ajoutons que la censure, impuissante déjà depuis longtemps, disparut d'elle-même le lendemain de la prise de la Bastille, qu'elle ne fut point légalement abolie. Si bien que l'on peut dire que la liberté de la presse n'est point un droit octroyé, mais un droit conquis.

Les premiers jours de la liberté furent aussi les meilleurs jours de la presse, dans laquelle se reflètent, sous des aspects divers, l'enthousiasme qui s'était emparé des imaginations, tous les beaux rêves inspirés par l'ère nouvelle qui s'ouvrait. Elle est pure encore des excès qui la déshonoreront trop tôt, et elle jouit d'une indépendance que les mauvaises passions ne tarderont pas à lui ravir.

Chaque parti, en effet, chaque opinion, eut bientôt ses feuilles, décidées à l'avance à ne trouver de vertu que dans les chefs qu'elles se sont donnés, et à ne voir dans les autres que des ennemis dont elles doivent poursuivre l'extermination. Ces journaux-là sont libres seulement dont les chefs sont au pouvoir, qui servent la cause, flattent les passions des dominateurs du jour ; tous les autres sont des empoisonneurs de l'opinion publique, dont il faut au plus vite débarrasser la société. Et le lendemain, c'était le tour des triomphateurs de la veille. La presse devait ainsi se suicider de ses propres mains ; comme l'a dit un journaliste contemporain, elle se dévora par ses propres excès : car la loi avait, pour ainsi dire, déposé son glaive, et les journaux n'avaient même pas à la braver.

Le gouvernement aurait-il réussi, par des mesures fer-

mes et prudentes, à contenir et à régler cette orageuse enfance de la presse périodique, et à en diriger vers un but salutaire la redoutable activité? On ne saurait l'affirmer, mais il n'y essaya même pas; tout se borna de sa part à quelques expéditions de la police contre les premiers journaux; après quoi il sembla s'en remettre à l'assemblée, qui s'était arrogé tous les pouvoirs, du soin d'arrêter ce débordement. L'assemblée, elle, semblait avoir pris pour règle de conduite de laisser faire et de laisser passer, et ce que le gouvernement, mis en tutelle, subissait par faiblesse, elle le tolérait par système. Il lui fallut pourtant bien s'occuper plus d'une fois des abus commis par la voie de la presse; mais rien de plus indécis, de plus contradictoire, que ses nombreuses délibérations sur ce sujet; nulle suite, nulle consistance, nulle énergie continue. Aujourd'hui, c'est l'indulgence qui l'emporte; le lendemain, la prudence humaine prend le dessus, et l'on décrète des mesures de rigueur qu'on révoquera quelques jours après, ou qui ne seront pas exécutées.

Il faut dire aussi que la situation des dépositaires de l'autorité était des plus difficiles. A la suite des journées d'octobre, la Commune dénonce au Châtelet la feuille de Marat, afin que le procureur du roi ait à s'opposer « aux excès aussi dangereux qu'inquiétants de la presse. » Le Châtelet fait saisir les presses de *l'Ami du peuple* et lance contre Marat un décret de prise de corps; mais les Cordeliers prennent les armes pour le défendre, l'enlèvent de chez lui et le conduisent en lieu de sûreté, et peu s'en faut que cette affaire n'amène la guerre civile dans Paris. — Un autre jour, en février 1793, c'est la Convention qui se soulève à la lecture de quelques articles de Marat, et *l'Ami du peuple* est décrété d'accusation; mais le jury du tribunal révolutionnaire est composé de ses fidèles jacobins,

et Marat, acquitté, est ramené triomphalement par le peuple au sein de la Convention. — Trois mois après, la Convention encore s'attaque au *Père Duchesne;* elle se heurte cette fois à la Commune, qui se dresse devant elle pour lui arracher son substitut, et Hébert rentre à l'Hôtel de Ville au milieu des applaudissements de ses collègues et de tous les citoyens présents, qui l'embrassent et le serrent dans leurs bras; Chaumette, dans son enthousiasme, va jusqu'à demander, sous prétexte qu'on a attaqué la liberté de la presse en attaquant Hébert, que la chambre de l'Abbaye où a été enfermé le martyr de la vérité, soit appelée : *Chambre de la liberté de la presse.*

En présence de pareils faits, les hésitations des pouvoirs s'expliquent aisément, dans un temps, d'ailleurs, où tous les pouvoirs étaient confondus et sans force. Et puis, si les excès de la presse étaient tels qu'ils dussent alarmer ses meilleurs amis, on conçoit que les tièdes hésitassent dès qu'il s'agissait de porter atteinte à cette liberté que l'on considérait — non sans raison — comme le fondement et la sauvegarde de toutes les autres. Aussi n'était-ce jamais sans quelque impatience que nos premières assemblées écoutaient les accusations portées presque chaque jour à la tribune contre les journaux *incendiaires* — c'était l'expression, — et les journaux incendiaires, c'étaient, suivant le côté d'où partait l'accusation, les défenseurs du peuple aussi bien que ceux du trône. « Puisque vous le jugez nécessaire, répondait-on à un député qui, dans la séance du 30 septembre 1790, accusait le dernier numéro du journal de Marat, dénoncez ces feuilles devant la municipalité de Paris. La fonction de l'Assemblée nationale est de s'occuper des intérêts généraux du royaume, et non pas de faire la police des rues, et non pas de surveiller les filoux, les assassins et les libellistes, non moins odieux et non moins criminels.

Leur dernière feuille paraît toujours la plus infâme, parce que c'est la seule dont on se souvienne; mais toutes le sont à peu près également. C'est par une loi générale, qui n'a pas pu être faite encore, que le Corps législatif doit instituer les moyens de réprimer et de punir les attentats de ces hommes dont le métier est d'empoisonner ce qu'il y a de plus sacré dans un empire, la raison du peuple. »

Cette loi générale que réclamaient tous les bons esprits, elle devait se faire attendre longtemps encore ; ce ne fut qu'en l'an IV, sous le Directoire, qu'une digue légale fut enfin opposée aux excès de la presse.

Les hommes de 1789, qui sortaient d'un long absolutisme, ne songèrent guère qu'à en empêcher le retour, et, pleins de confiance dans les vérités qui les passionnaient, ils crurent avoir assez fait en proclamant les droits de l'homme, sans se préoccuper de leur démonstration, ni des conséquences qu'on en pouvait tirer.

La liberté de la presse avait été solennellement consacrée par la première Déclaration des droits de l'homme, présentée à l'Assemblée nationale constituante, comme l'on sait, le 11 juillet 1789, votée le 27 août suivant, et qui fut placée en tête de la Constitution de 1791. On y lit :

ART. 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, *pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.*

ART. 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, *sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas détérminés par la loi.*

Le vote de ce dernier article avait été précédé d'un débat assez vif, dans lequel Mirabeau posa les vrais principes de la matière, les principes qui devaient régir la

presse trente ans après, au temps de sa liberté. Les uns paraissaient redouter les dangers de son complet affranchissement; les autres, notamment Robespierre et Barère, demandaient qu'on retranchât de la rédaction proposée tout ce qui semblait modifier, restreindre, atténuer cette liberté. Mirabeau, répondant à ces derniers, démontra qu'on pouvait commettre des délits au moyen de la presse comme au moyen de tout autre instrument, et que ces délits ne devaient pas rester impunis. « Mais, ajoutait-il, c'est à tort que tous les projets portent le mot *restreindre:* le mot propre est *réprimer*. La liberté de la presse ne doit pas être restreinte; les délits commis par la voie de la presse doivent être réprimés[1]. »

L'Assemblée prononça dans ce sens. Restait à déterminer les délits et les peines, à prescrire les mesures de précaution indispensables pour que, le corps du délit étant saisi, le coupable ne pût échapper à l'abri d'une facile clandestinité. C'est ce que l'on ne sut pas faire alors. Dans la crainte, peut-être exagérée, d'entraver le droit, on n'osa point toucher à l'abus.

Cependant la licence fut bientôt portée si loin que l'Assemblée, saisie de la question, dans les premiers jours de 1790, à propos de certains libelles, décréta que son comité de constitution serait chargé de lui présenter incessamment un projet de règlement sur la liberté de la presse. Le comité se mit immédiatement à l'œuvre, et, le 20 janvier, Siéyès proposa en son nom, à la Constituante,

[1] Mirabeau avait proposé, au nom du comité des cinq, cette rédaction :
« Libre dans ses pensées, et même dans leur manifestation, le citoyen « a le droit de les répandre par la parole, par l'écriture, par l'impression, « sous la réserve expresse de ne pas donner atteinte aux droits d'autrui. »
Siéyès était d'un avis identique, et c'est la forme présentée par son bureau que la majorité avait adoptée comme point de départ de la discussion :
« La libre communication des pensées étant un droit du citoyen, elle ne « doit être *restreinte* qu'autant qu'elle nuit aux droits d'autrui. »

un projet de loi qui, reconnaissant une fois encore le droit, tendait à en séparer l'abus. Dans un rapport demeuré célèbre, Siéyès développait avec une grande autorité les principes déjà professés par Mirabeau, et les appuyait sur les mêmes arguments, sur les mêmes nécessités :

Le public s'exprime mal, disait-il, lorsqu'il demande une loi pour accorder ou autoriser la liberté de la presse. Ce n'est pas en vertu d'une loi que les citoyens pensent, parlent et publient leurs pensées ; c'est en vertu de leurs droits naturels, droits que les hommes ont apportés dans l'association, et pour le maintien desquels ils ont établi la loi elle-même et tous les moyens publics qui la servent. Mais si l'on veut que la loi protége la liberté du citoyen, il faut qu'elle sache réprimer les atteintes qui peuvent lui être portées. Elle doit donc marquer, dans les actions naturellement libres des individus, le point au delà duquel elles deviendraient nuisibles aux droits d'autrui : là elle doit placer des signaux, poser des bornes, défendre de les passer, et punir le téméraire qui oserait désobéir. Telles sont les fonctions propres et tutélaires de la loi. La liberté de la presse, comme toutes les libertés, doit donc avoir ses bornes légales.

Partant de là, le législateur devait examiner d'abord en quoi les écrits imprimés pouvaient léser les droits d'autrui ; il devait ensuite spécifier ces cas, leur imprimer la qualité de délit légal, et à chacun d'eux appliquer sa peine ; enfin, après avoir caractérisé les délits, réglé la peine et atteint les accusés, il fallait déterminer l'instruction et le jugement par lesquels ils doivent être condamnés ou absous.

Sur ce dernier point, le projet apportait une innovation remarquable : pour juridiction répressive des délits de la presse il proposait le jury.

Nous avons produit dans notre loi, y était-il dit, un commencement de procédure et de jugement par jurés. Cette institution est le véritable garant de la liberté individuelle et publique contre le despotisme du plus redoutable des pouvoirs. Il sera essentiel d'employer tôt ou tard

le ministère des jurés pour la décision de tous les faits en matière judiciaire. Cette vérité vous est déjà familière ; vous craignez seulement que son exécution ne soit prématurée en ce moment. Mais cette inquiétude ne peut vous arrêter lorsqu'il s'agit das délits de la presse, c'est-à-dire de cette partie de l'ordre judiciaire qui se prête le plus aisément à l'institution des jurés, et qui échappe à tous les inconvénients qui pourraient en résulter en toute autre matière.

Les jurés devaient être choisis par le procureur-syndic du département et pris, autant que possible, parmi des auteurs, ou, à leur défaut, parmi les personnes dont la position supposerait l'étude des sciences et des lettres[1].

La personne royale et les bonnes mœurs étaient placées, en droit, hors des attaques de la presse.

La responsabilité des crimes publics était étendue jusqu'à l'écrivain, lorsque sa complicité d'intention était établie. Un article était ainsi conçu :

Si un écrit imprimé, publié dans l'espace de huit jours avant une sédition ou une émeute accompagnée de violence, se trouve, même sans exciter directement les citoyens à ce crime, renfermer des allégations

[1] L'année suivante, le 22 août, dans la discussion des articles additionnels relatifs à la liberté de la presse, Barnave se prononçait également en faveur de l'application du jury : « Les véritables points constitutionnels « relativement à la presse, disait-il, se réduisent à ces deux-ci, — et c'est « ainsi que l'avaient d'abord agité vos comités, et que, même dans la « discussion qui a eu lieu depuis dans leur sein, la plupart des membres « l'ont pensé : l'un de publier et imprimer librement ses pensées, c'est-à-dire « qu'il ne peut pas y avoir de censure, qu'il ne peut y avoir aucun frein qui « empêche tout homme citoyen d'un pays libre d'imprimer et de publier « ses pensées; le second, c'est que les actions auxquelles peut donner lieu « l'abus de cette liberté ne peuvent être portées que devant des jurés. Voilà « ce qu'il y a de véritablement constitutionnel relativement à la presse...

« Il faut établir un frein; mais vous chercherez vainement à limiter par « des expressions strictes l'étendue que ce frein-là doit recevoir, jusqu'à ce « que la législation ait été sur cet objet à sa perfection; vous vous trou- « verez sans cesse sur la limite de la suppression de la liberté de la presse « ou de l'anéantissement du frein légitime qui doit la contenir.

« C'est donc véritablement dans ce jugement par jurés que vous trou- « verez tout à la fois la sauvegarde de la liberté individuelle de l'homme « qui écrit et de la liberté politique qui résulte de la liberté individuelle, et « en même temps le respect de la morale et de la loi. »

fausses ou des faits controuvés propres à les inspirer, ceux qui sont responsables de cet écrit pourront être poursuivis et punis comme séditieux, s'il est prouvé que ces allégations ou ces faits controuvés ont contribué à porter les citoyens à cette sédition ou à ces violences.

Enfin nous relèverons encore une disposition, dont les motifs, tout au moins, pourront paraître étranges ; il s'agit des crieurs publics, une question sur laquelle nous reviendrons bientôt.

Nul individu n'ayant le droit de disposer, pour un usage particulier, des rues, des places, des jardins, etc., et l'intérêt commun exigeant que rien ne trouble les proclamations des actes émanés des pouvoirs établis par la loi, et qu'aucune autre proclamation ne puisse se confondre avec elles, il est défendu — sous peine d'amende et de prison — de crier publiquement aucun livre, papier, journal, etc.

« La loi que nous vous proposons n'est pas parfaite, disait Siéyès en terminant ; elle n'est même pas aussi bonne qu'il sera facile de la faire dans deux ans... Nous cacherions mal à propos la moitié de notre pensée en ne disant point que, dans son état d'imperfection, cette loi nous paraît, en ce genre, la meilleure qui existe en aucun pays du monde. »

Les partis n'en jugèrent pas ainsi. Le projet élaboré par le comité de constitution, projet juste au fond, cependant, et, d'ailleurs, approprié aux circonstances, souleva de furieuses clameurs, devant lesquelles l'Assemblée hésita, et, plusieurs fois repris ou réclamé, il n'arriva jamais à discussion.

Ce projet et le rapport de Siéyès n'en demeurent pas moins un objet d'étude législative et historique pour ceux qui veulent connaître l'origine de nos lois sur les délits de la presse ; il conserve la vive empreinte de la pensée de la Constituante, et l'on y trouve consacrées toutes les conditions que les hommes de 89 regardaient comme nécessaires à l'existence de la liberté de la presse.

C'était, du reste, une tâche bien difficile que de réglementer la presse, et du premier jour avaient apparu les difficultés de toute répression efficace sans tomber dans la suppression arbitraire.

Quelques mois après, en effet, les membres des comités de constitution, de révision et de judicature réunis, ayant entrepris, à leur tour, de réprimer les abus de la presse, étaient réduits à faire cette déclaration : « Nous avons eu quinze conférencees sur cet objet, et, après avoir beaucoup réfléchi, nous avons reconnu qu'il est impossible de faire une bonne loi à cet égard. »

Et nous verrons jusqu'au bout ces difficultés confessées par le législateur, toutes les fois qu'il s'est trouvé en face de ce difficile problème.

La presse demeura donc légalement libre jusqu'à la fin de l'Assemblée nationale ; mais en fait elle l'était très-peu. Nous allons voir à combien de censeurs les journaux avaient à répondre, comment il leur fallait compter avec la municipalité parisienne, avec les clubs, avec les sociétés plus ou moins patriotiques, avec les autorités provinciales, avec tout le monde enfin.

On voit de bonne heure la municipalité de Paris se préoccuper, au milieu du silence de toutes les autres autorités, de mettre un frein aux écarts de la presse ; si elle ne peut empêcher l'impression des écrits dangereux, elle veut au moins en arrêter la diffusion, et c'est aux colporteurs, aux crieurs, aux *proclamateurs*, comme on disait alors, qu'elle s'attaque tout d'abord et sans relâche.

Un grand nombre des journaux de la Révolution se proclamaient dans les rues, quelques-uns même faisaient une édition spéciale pour les proclamateurs, avec un sommaire, un boniment destiné à être crié. C'était de l'habileté, de la sonorité de ce boniment, et de la force

de poumons des crieurs, que dépendait le succès pour beaucoup de ces canards, qui souvent ne visaient pas au delà de la pâture du jour ; et, si robustes qu'ils fussent, ce n'était pas sans peine qu'ils pouvaient parvenir à dominer l'explosion des grandes colères ou des grandes joies du *Père Duchêne*.

Les proclamateurs, bien entendu, se regardaient comme parfaitement libres de colporter ce que d'autres prenaient la liberté d'écrire, et ils se préoccupaient aussi peu de l'autorisation de la police que les écrivains de l'attache de la censure.

Cependant cette avalanche de crieurs qui, dès le point du jour, se précipitait dans les rues, assourdissant la cité de ses cris cyniques, était devenue une véritable plaie, et donnait lieu à des plaintes nombreuses. La municipalité essaya d'opposer une barrière à ce débordement. Le 24 juillet,

Sur la représentation qu'il se vend publiquement dans Paris, par les colporteurs et autres, des imprimés calomnieux, propres à produire une fermentation dangereuse, le comité de police arrête que les colporteurs de semblables écrits sans nom d'imprimeurs seront, en attendant le règlement qui doit être fait par l'Assemblée nationale sur la liberté de la presse, conduits en prison par les patrouilles, et que les imprimeurs qui donneront cours à de pareils imprimés, sans pouvoir d'auteurs ayant une *existence connue*, en seront rendus responsables.

Le 24 août suivant, autre arrêté municipal, faisant défense de publier aucun écrit qui ne porterait pas le nom d'un imprimeur ou d'un libraire, et dont un exemplaire parafé n'aurait point été déposé à la chambre syndicale. Il est aussi défendu à l'administration des postes de se charger du transport d'aucun imprimé, à moins qu'il n'ait été revêtu du *visa* et de l'autorisation du comité de police de la municipalité.

Cet arrêté fit jeter les hauts cris à la presse patriote : il était injuste, oppressif, contraire aux premiers éléments du droit ; il servirait de prétexte aux agitateurs qui ré-

pandaient les méfiances et les noirs soupçons parmi le peuple. Bailly, se souvenant de ces clameurs en écrivant ses *Mémoires*, y répondait ainsi (t. II, p. 209) : « Les journaux se sont plaints de ce règlement comme d'une atteinte à la liberté de la presse, et en cela ils se sont bien trompés. La liberté est d'imprimer tout ce qu'on veut ; la liberté publique exige que l'auteur en réponde : il faut donc qu'il soit connu. L'obligation de mettre son nom ne suffirait pas, car on peut prendre un faux nom ; un nom n'est pas toujours connu, on ne saurait où trouver l'auteur. On demande le nom d'un libraire ou imprimeur, parce que c'est un homme, un répondant, qu'on sait où trouver. Mais il n'est pas censeur, il ne répond que d'une chose : c'est d'avoir entre les mains le manuscrit de l'auteur, et de pouvoir l'indiquer. »

Quoi qu'il en soit, comme cet arrêté, après tout, manquait de sanction en ce qui concernait les écrivains, ce fut lettre morte pour eux. Cependant quelques journaux crurent devoir, dans l'intérêt de leur débit, se conformer à la prescription relative au permis de circuler ; ainsi le journal *libre* de Marat lui-même porte, dans ses commencements, une autorisation de circuler, délivrée par le bureau de l'Hôtel de Ville.

Le 1er septembre, nouvel arrêté contre les colporteurs :

> Sur la représentation faite par le comité de police de l'infidélité des colporteurs et vendeurs d'imprimés, qui se permettent de crier les avis les plus alarmants et les plus faux, et qui, pour exciter la curiosité publique, donnent aux feuilles qu'ils débitent des titres qui répandent la crainte et compromettent indistinctement tous les citoyens, l'assemblée des représentants de la commune de Paris, considérant que la liberté de la presse ne doit pas être confondue avec la liberté de la proclamation ; que celle que se permettent les colporteurs, trompant la crédulité du peuple, multiplie les fausses nouvelles et ne laisse à ceux qu'ils ont trompés que l'erreur et les regrets, interdit de colporter et crier dans Paris aucun écrit autre que ceux émanés de l'autorité pu-

blique ; ordonne que les proclamateurs de tous autres écrits ou brochures seront regardés comme perturbateurs du repos public, et invite tous les districts à réprimer les abus que faisait naître cette licence.

« J'ai toujours eu pour principe, dit encore Bailly dans ses *Mémoires* (t. II, p. 239), à propos de cet arrêté, que l'affiche et la proclamation pouvaient, sans nuire à la liberté, être réservées à la puissance publique. Il me semblait qu'en bonne administration, il ne faut pas laisser à un particulier le moyen d'agir sur le peuple en masse ; et c'est ce que font l'affiche et la proclamation. En laissant tout crier dans les rues, les colporteurs, pour mieux vendre, crient d'abord les titres tels qu'ils sont ; ensuite ils les altèrent pour attirer davantage les curieux ; enfin ils finissent par annoncer même ce qui n'est pas dans les feuilles. »

Peuchet répétait à peu près la même chose, l'année suivante (24 septembre 1790), dans *le Moniteur*, en réponse à de violentes réclamations de la presse parisienne contre un arrêté de la municipalité de Lyon qui défendait de crier les journaux dans les rues de cette ville : « La proclamation, comme l'affiche, disait-il, n'appartient qu'à la puissance publique ; c'est un droit qu'il est de l'intérêt de tous de lui conserver exclusif. La liberté de la presse ne s'étend point à donner aux opinions des écrivains l'appareil réservé aux ordres de la puissance civile. Cette confusion de droits est l'anéantissement de l'ordre et de la tranquillité publique. C'est une chose monstrueuse, en effet, qu'on puisse effrayer toute une ville par la proclamation bruyante des rêveries atroces d'un écrivain menteur. C'est une cause d'erreurs et d'inquiétudes populaires qu'on puisse donner à la calomnie la publicité que l'on ne doit accorder qu'à la loi, puisqu'il est de l'intérêt de tout le monde de la connaître. C'est à ces abus qu'avait voulu remédier le projet de loi élaboré par le comité de

constitution, et à peu près par les mêmes motifs[1]. A cela les journalistes répondaient, non sans quelque raison, que la rue appartient à tout le monde; que, si nul individu n'avait le droit d'en disposer pour un usage personnel, il s'ensuivrait que personne ne pourrait plus y marcher, se promener; qu'à ce compte on ne devrait pas plus y crier toute autre marchandise que des imprimés; qu'il était impossible de confondre la proclamation des actes de l'autorité, faite dans une forme solennelle, avec le boniment d'un colporteur criant un imprimé et le vendant comme une nouveauté. En résumé, on avait raison au fond, on avait tort dans la forme; on confondait l'abus avec la liberté.

Aussi, un mois après, le 3 octobre, la municipalité se voyait-elle encore dans la nécessité de défendre de colporter et crier des écrits scandaleux ou incendiaires. Ordre était donné aux sentinelles d'arrêter les contrevenants

[1] Quelques mois après, le 9 mai 1791, Chapelier, dans un rapport à l'Assemblée constituante sur le droit de pétition, soutenait la même thèse. « Les rues, les places publiques, disait-il, sont une propriété publique : elles n'appartiennent à personne, elles appartiennent à tous. De là il résulte que la société a le droit d'en disposer, sans porter atteinte à aucun droit individuel... On doit réserver pour les pouvoirs délégués l'affiche, la publication au son de trompe et du tambour... Si toute personne a le droit d'afficher, toute personne aura le droit de couvrir une affiche, attendu que les rues et les places publiques seront alors au premier occupant, et à côté du droit de premier occupant se trouve toujours le droit du plus fort. » — Et il ajoutait : « Certes, c'est concevoir d'étranges alarmes sur la liberté, que de prétendre que la puissance publique ne peut pas se réserver un moyen de faire connaître ses actes !... Nous avons tout fait pour la liberté, et peut-être avons-nous laissé momentanément quelque chose à la licence en ne faisant aucune disposition sur les cris qu'on entend pour annoncer, avec des feuilles qui se disent patriotiques, souvent des libelles anticonstitutionnels, des nouvelles fausses et alarmantes, des calomnies scandaleuses ; mais le profond respect qu'on doit avoir pour la liberté de la presse, ce palladium des droits des citoyens, cet ennemi des abus de la tyrannie, a éloigné notre pensée de vous présenter aucune loi à se sujet. C'est l'abus d'un moment, et c'est à la police de faire rechercher et punir les coupables. »

et de les livrer à la justice, pour être punis comme perturbateurs du repos public.

Enfin un arrêté de la Commune du mois de septembre 1789, réglementant la profession de colporteurs, en fixe le nombre à trois cents, et les astreint à porter sur leur habit une *plaque ostensible*, outre leur *commission en parchemin*, qu'ils seront tenus d'avoir toujours dans leur poche, et que les patrouilles et les fonctionnaires auront le droit de se faire représenter. On y lit, entre autres considérants, que,

Si le premier besoin d'un peuple qui se régénère est la liberté de la presse, il est également vrai que la puissance publique a seule le droit de publier et d'afficher.

En conséquence, les colporteurs ne pourront crier (pendant le jour, et jamais la nuit) que les ordonnances et règlements qui émaneront d'une autorité légalement constituée, que les peuples ont intérêt de connaître, et auxquels leur devoir est d'obéir. Quant aux journaux, ceux même qui portent le titre d'*Assemblée nationale*, les colporteurs ne pourront les proclamer, sous peine d'être arrêtés et condamnés à une saisie et à 25 livres d'amende. Les colporteurs ne pourront se charger, même pour la distribution sans proclamation, que d'ouvrages garantis par le nom de l'auteur ou par celui de l'imprimeur. En conséquence, tous écrits dont se trouveront chargés lesdits colporteurs seront soumis, non à la censure, mais à l'inspection des patrouilles et corps de garde, pour être saisis par eux lorsqu'ils ne seront pas munis d'une signature; et les contrevenants seront conduits à l'hôtel de la Force.

Tout citoyen néanmoins pouvait vendre des papiers périodiques sur la voie publique, mais dans un endroit

fixe, à la seule condition de prévenir son district de sa demeure et du lieu où il voulait étaler.

La multiplicité de ces arrêtés, se succédant de mois en mois, prouve assez leur peu d'efficacité; autant en emportait le vent des passions déchaînées. La masse ne voyait dans ces mesures, si justes qu'elles fussent au fond, sinon toujours dans la forme, que des atteintes à la liberté, mot magique dont tout le monde alors était esclave.

Disons enfin qu'une loi fut rendue le 5 nivôse an V pour défendre aux colporteurs d'annoncer publiquement les journaux ou écrits périodiques autrement que par leur titre.

La municipalité de Paris — nous ne parlons point encore de la terrible Commune du 10 août—ne bornait point son action contre la presse à de simples règlements de police, que l'on aurait pu regarder comme rentrant, jusqu'à un certain point, dans ses attributions. A la fin de septembre 1789, elle mandait Marat à sa barre pour avoir inculpé l'administration de la ville. Le 15 janvier suivant elle prenait un arrêté par lequel,

« Considérant que la liberté salutaire de la presse n'est « pas l'abus dangereux de calomnier impunément; que « chez le peuple jusqu'à présent le plus libre de l'Europe, « en Angleterre, les auteurs et les imprimeurs sont res- « ponsables des ouvrages qu'ils répandent dans le public; « que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « décrétée par l'Assemblée nationale est bien loin d'au- « toriser ces écrits incendiaires qui ne respirent que la « sédition, la révolte et la calomnie; considérant que les « représentants de la Commune manqueraient au plus « sacré de leurs devoirs, s'ils ne cherchaient à préserver « leurs concitoyens des poisons mortels dont ces sortes « d'écrits sont infectés et à les garantir de leur funeste « contagion .. »

Elle ordonnait au procureur-syndic de la Commune de dénoncer l'*Ami du peuple* par devant le tribunal qui devait en connaître.

Le 15 mai, sur la proposition de Chaumette, qui accuse Gorsas d'avoir varié d'opinion au sujet des massacres de septembre, leConseil arrête que les premières opinions du rédacteur du *Courrier de Paris* sur les événements de septembre seront imprimées contradictoirement avec celles qu'il manifeste aujourd'hui sur les mêmes faits, en deux colonnes ayant pour titre : *Le Gorsas du mois de septembre* et *Le Gorsas d'aujourd'hui*, et qu'elles seront affichées.

Du reste, cette ingérence de la municipalité parisienne dans les affaires de presse était acceptée par tout le monde, même, comme nous l'avons vu, par l'Assemblée nationale ; c'est à elle que sont adressées les dénonciations contre la *mauvaise* presse, et tout le monde se croit en droit de la dénoncer, de faire la police des journaux. Il n'est pas jusqu'aux dames de la Halle qui ne croient devoir aller protester à la Commune contre les funestes effets des libelles vendus au peuple, lesquels, dissipant l'argent destiné au ménage, ont le double inconvénient de le priver du nécessaire absolu et de porter à des excès coupables.

On le sait, d'ailleurs, dénoncer était alors un acte de civisme, que les corps, les sociétés, les individus, pratiquaient avec une patriotique émulation.

On connaît l'importance et les prétentions de certains clubs, et l'on ne s'étonnera pas de les voir, eux aussi, morigéner, dénoncer, châtier les journaux. Après les clubs, c'étaient les cafés, sorte de clubs au petit pied, qui les traduisaient à leur tribunal et leur demandaient compte de leurs opinions. Un jour, par exemple, les patriotes du café Zoppi, vulgairement dit Procope, « pro-

fondément affligés de la licence des auteurs de la partie politique du *Mercure de France*, de la *Gazette de Paris*, etc., justement alarmés des maux que peuvent causer ces papiers infâmes, mais persuadés que l'humanité doit être la base du patriotisme, se rappelant que ces libellistes, dont cependant on ne prononce le nom qu'avec horreur, sont des hommes, et par conséquent leurs frères, voulant bien croire enfin que leur erreur est plutôt l'effet de l'aveuglement que d'un crime volontaire, arrêtent unanimement qu'il sera député aux rédacteurs des feuilles incendiaires ci-dessus nommées plusieurs membres de la société patriotique dudit café, à l'effet de les ramener dans le bon chemin par des paroles de paix. » Un autre jour ils allument un feu devant la porte du café, et y jettent quelqu'une de ces feuilles damnées.

Ces *brûlures* étaient un divertissement fort à la mode, que les plus petits cafés se donnaient volontiers, à l'imitation des grands, et, si l'on en jugeait d'après les quelques comptes rendus de ces exécutions que nous ont transmis les journaux, d'après les procès-verbaux qui en étaient solennellement dressés, les choses se seraient passées avec un sérieux auquel on a quelque peine à croire, quand on se rappelle les lieux et les acteurs. — Plus modérés, les patriotes du café du Salon se bornent à décréter que telle feuille, dont le rédacteur est « obstrué d'aristocratie, » sera foulée aux pieds et livrée au crochet du premier chiffonnier passant.

Et ce n'étaient pas seulement leurs opinions politiques qui exposaient les écrivains à ces exécutions populaires. Par exemple, il n'était pas permis à un critique de trouver mauvaise une pièce que le parterre avait applaudie. « Il est arrivé hier aux Italiens, lit-on dans la *Chronique de Paris* du 19 janvier 1791, une scène qui prouve combien le public est jaloux d'user des droits que lui donne la li-

berté des théâtres, et au théâtre. M. Ducray-Duminil, rédacteur d'un journal ci-devant privilégié, nommé les *Petites Affiches*, s'était permis de trouver la pièce et la musique de *Paul et Virginie* détestables. Le public, seul juge en pareil cas, ayant manifesté, à la première représentation, le plaisir qu'il y éprouvait, a trouvé qu'il y avait de l'impudence à ce journaliste de vouloir lui prouver qu'il avait tort d'applaudir et de s'amuser sans son consentement. Après le spectacle il a exigé que cette feuille fût déchirée sur le théâtre, et madame Saint-Aubin a été l'exécuteur de sa justice. »

D'autres fois ces redresseurs de torts allaient accomplir leurs exploits au domicile des journaux. Ainsi plusieurs jeunes citoyens se transportent chez le sieur Gattey, libraire aristocrate au Palais-Royal ; ils commencent par purifier sa boutique, infectée du souffle des mauvais citoyens, par des fumigations de vinaigre et de sucre, puis ils s'emparent de l'édition des *Actes des Apôtres* et en font un auto-da-fé.

Trop heureux encore les journalistes si tout se fût borné à ces jeux relativement innocents! mais ils furent trop souvent victimes, eux et leurs imprimeurs, des plus déplorables excès.

Comme on le voit, la liberté illimitée laissée à la presse par nos premières assemblées fut singulièrement tempérée par cette loi de Lynch, plus dure que le code le plus sévère [1].

Les mêmes faits se reproduisaient dans les départements. On vit des autorités départementales arrêter de leur propre chef la circulation des journaux qui ne leur convenaient pas.

Le 13 mai 1793, les représentants de la nation députés

[1] Voir, sur ces curieux épisodes, *Histoire de la Presse*, t. IV, p. 151 et suiv.

par la Convention dans les départements et près de l'armée de la Vendée prenaient cet étrange arrêté :

Nous..., persuadés de l'indispensable nécessité de diriger tous les esprits vers un centre commun...; convaincus plus que jamais que l'esprit républicain n'est entravé dans sa marche que par les journalistes imposteurs ;

Considérant que cette classe d'écrivains faméliques, qui obstruent toutes les avenues du temple de la liberté ou en souillent l'enceinte par leur présence, a fait une spéculation criminelle de fortune sur la diversité des sentiments, et qu'elle se vend sans pudeur au plus offrant de nos oppresseurs...;

Considérant que les influences pestilentielles de ces folliculaires à gages obscurcissent notre horizon politique, en répandant un nuage épais sur les fourberies et l'intrigue, qui sont sans cesse en embuscade pour étouffer le cri de la vérité;

Considérant que, si, d'après la Déclaration des droits, la liberté de la presse est illimitée, il en résulte aussi que la *liberté de choisir entre les productions qu'elle nous transmet* doit l'être par le même principe, et que la souveraineté représentative d'un peuple entier peut, sans outre-passer les bornes de ses pouvoirs, dénoncer à l'opinion publique tous les écrits tendant à l'égarer et à la corrompre;

Considérant que les corps administratifs, mal organisés dans les départements, où l'esprit public est dépravé par des spéculations mercantiles, favorisent l'introduction de ces écrits insidieux, à l'exclusion de quelques journaux sincères et véridiques; et pour prémunir les bons citoyens de ce poison dangereux, qui ne circule au milieu d'eux qu'afin de leur inspirer le goût de leur esclavage et des fers honteux sous lesquels ils gémissent, au gré de leurs tyrans orgueilleux;

Nous avons arrêté de vouer au mépris et à l'exécration des lecteurs, faisant défense expresse à tous les directeurs des postes de les recevoir et faire distribuer, directement ou indirectement, les journaux intitulés..., comme subversifs des vrais principes en matière politique; comme marqués au coin d'une partialité révoltante dans le rapport des différentes opinions émises à la Convention nationale: comme tendant à corrompre l'esprit public; comme attentatoires à l'égalité, qui est la seule base fondamentale de la liberté publique et individuelle ;

Invitons tous les bons citoyens à ne lire que les feuilles intitulées...

Nous n'avons pas besoin de dire quelles étaient ces

dernières feuilles : c'étaient, on le pense bien, les journaux de la montagne, *l'Ami du Peuple* et trois ou quatre de ses satellites ; tous les autres étaient proscrits, y compris le *Moniteur universel.*

La Constitution de 1791 plaça parmi les *droits naturels* et civils qu'elle garantissait à tout homme :

La liberté de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que ses écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication.

Le pouvoir législatif, ajoutait-elle, ne pourra faire aucunes lois qui portent atteinte et mettent obstacle à l'exercice de ces droits.

Mais, comme la liberté ne consiste qu'à pouvoir faire tout ce qui ne nuit ni aux droits d'autrui ni à la sûreté publique, *la loi peut établir des peines* contre les actes qui, attaquant ou la sûreté publique ou les droits d'autrui, seraient nuisibles à la société.

Et, au chapitre du pouvoir judiciaire (chapitre v du titre III, art. 17 et 18), elle fixait à la répression ces limites :

Art. 17. Nul homme ne peut être recherché ni poursuivi pour raison des écrits qu'il aura fait imprimer ou publier, sur quelque matière que ce soit, *si ce n'est qu'il ait provoqué à dessein* la désobéissance à la loi, *l'avilissement des pouvoirs constitués*, la résistance à leurs actes, ou quelques-unes des actions déclarées crimes ou délits par la loi.

Le paragraphe 2 de cet article est une sorte de commentaire de ces termes si élastiques : *avilissement des pouvoirs constitués :*

La censure sur les actes des pouvoirs constitués est permise ; mais les *calomnies* volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans l'exercice de leurs fonctions pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet.

Les *calomnies et injures* contre quelques personnes que ce soit, relatives aux actions de leur vie privée, seront punies sur leur poursuite.

Ainsi l'Assemblée, comme le fait justement remarquer M. Duvergier de Hauranne, arriva du premier coup sur cette grave et difficile question, à la solution que la science politique et l'expérience ont confirmée.

L'article 18 est ainsi conçu :

Nul ne peut être jugé, soit par la voie civile, soit par la voie criminelle, pour fait d'écrits imprimés ou publiés, sans qu'il ait été reconnu et déclaré par un juré : 1° s'il y a délit dans l'écrit énoncé ; 2° si la personne poursuivie est coupable.

C'était la consécration des principes posées par Siéyès dans son projet de loi.

Les deux Constitutions votées par la Convention affirment, en termes non moins solennels, le droit à la libre manifestation de la pensée. Celle de 1793, qui ne fut, du reste, jamais exécutée, se montrait même plus radicale, sur ce point, que le pacte fondamental de 1791 ; on y lit, articles 6 et 7 :

La liberté de la presse, ou tout autre moyen de publier ses pensées, ne peut être interdite, suspendue ou limitée.

Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, ne peut être interdit. La Constitution garantit à tous les Français la liberté indéfinie de la presse.

La Déclaration des droits de l'an III était un peu moins accentuée :

Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, dit l'article 7, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits : la nécessité d'énoncer ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme.

Dans la discussion qui précéda le vote de la nouvelle Constitution, l'article qui concernait la liberté de la presse avait donné lieu à un débat important, et duquel, encore

une fois, s'étaient nettement dégagés les véritables principes. Le projet portait que la liberté de la presse ne pouvait être ni suspendue, ni limitée. On objecta à cette rédaction qu'elle prêtait à l'équivoque, et qu'elle pourrait être interprétée dans le sens non-seulement de la liberté, mais de l'impunité : la liberté de la presse ne devait sans doute être limitée, ni par la censure, ni par la police, ni par aucune mesure préventive; mais ceux qui usaient de cette liberté devaient répondre devant les tribunaux des crimes et délits qu'ils pouvaient ainsi commettre. L'article, renvoyé à la commission, fut, en définitive, adopté en ces termes :

Nul ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer et publier sa pensée.

Les écrits ne peuvent être soumis à aucune censure avant la publication.

Nul ne peut être responsable de ce qu'il écrit ou publie que dans les cas prévus par la loi.

C'est ce que répète encore l'article 353 :

Tout citoyen a le droit d'écrire et de publier sa pensée, *sauf la responsabilité de l'auteur* dans les seuls cas prévus par la loi, sans qu'aucun écrit puisse être soumis à la censure avant sa publication.

Mais l'article 355 contenait une restriction qui ne laisse pas que de surprendre dans ce milieu, et, dans tous les cas, fort significative :

Aucune limitation, répète-t-il, ne peut être apportée à la liberté de la presse ; mais si les circonstances rendent une loi prohibitive nécessaire, cette loi ne pourra avoir d'effet que pendant un an, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée.

Ainsi on ne se borne plus à affirmer que l'écrivain, libre dans l'émission de sa pensée, doit répondre de ses écrits, on va jusqu'à prévoir que la liberté de la presse pourrait être suspendue.

Quoi qu'il en soit, le principe d'une bonne législation de la presse se trouvait tout entier dans cette déclaration, et il ne restait plus qu'à en tirer les conséquences. La Convention crut inutile de se donner ce souci : la loi des suspects, avec le tribunal révolutionnaire pour l'appliquer, lui suffisait pour avoir raison de ceux qui, « par leurs propos ou leurs écrits, se seraient montrés partisans de la tyrannie ou du fédéralisme, et ennemis de la liberté. »

Quiconque, portait un décret du 29 mars 1793, sera convaincu d'avoir composé ou imprimé des ouvrages ou écrits qui provoquent la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, sera traduit au tribunal extraordinaire et puni de mort.

Disons aussi que la Commune de Paris avait singulièrement déblayé le terrain. Deux jours après la nuit mémorable où elle avait déclaré que le salut public exigeait qu'elle s'emparât de tous les pouvoirs, elle avait décrété : « que les empoisonneurs de l'opinion publique, tels que les auteurs de divers journaux contre-révolutionnaires, seraient arrêtés, et que leurs presses, caractères et instruments seraient distribués entre les imprimeurs patriotes. » A ces confiscations illégales s'étaient jointes les vengeances populaires et des exécutions dans le genre de celles dont nous avons déjà parlé. La brûlure des journaux aristocrates a été complète, lit-on dans la *Chronique*. De ce moment la presse démocratique avait régné seule et sans partage sur la scène politique.

A la suite du 9 thermidor, on agita dans le sein de la Convention la question de savoir s'il y avait lieu de faire une nouvelle déclaration en faveur de la liberté de la presse. Après un débat irritant, la question fut renvoyée aux comités compétents ; mais elle y demeura ensevelie.

Cependant la réaction garda si peu de mesure, le danger

pour la chose publique, en présence d'une assemblée déconsidérée, devint bientôt si pressant, que la Convention, à la fin d'avril 1795, chargea les trois comités de salut public, de sûreté générale et de législation, de lui faire un rapport sur la situation de la France, et de lui proposer les mesures propres à remédier au mal. Ce fut Chénier qui présenta à l'assemblée, au nom des trois comités, le résultat de leur travail. Dans un rapport violent, il dénonçait comme les seuls ennemis de la république, avec les émigrés qui intriguaient et les prêtres réfractaires qui cabalaient, les journalistes qui provoquaient à la royauté, et, invoquant contre eux tous les vengeances du gouvernement, il proposait de punir de mort la provocation aux crimes politiques.

Le projet des comités fut adopté par la Convention; mais le vent n'était plus à ces moyens violents, à ces mesures révolutionnaires auxquelles on se croyait obligé de recourir à toutes les époques de danger et de crise. « Chaque jour, dit Lucien Bonaparte, malgré les efforts de la Convention et de ses comités, l'opinion se précipitait impétueuse vers un autre ordre d'idées. »

La presse eut une grande part à ce mouvement, soutenue, encouragée qu'elle était par l'opinion publique, animée par l'espoir de l'avenir, et plus encore peut-être par la peur du passé. Les ressentiments, les aspirations, longtemps comprimés, firent explosion dans une foule de journaux qui poussaient à la contre-révolution, et dont quelques-uns même ne cachaient pas leurs prédilections monarchiques et leurs espérances d'une restauration prochaine.

La journée du 13 vendémiaire intimida la réaction et la contint pendant quelques jours; mais elle reprit bientôt sa polémique passionnée, forte des droits qu'elle tenait de la Constitution de l'an III.

Sous le pouvoir directorial inauguré par cette Constitution, les journaux se multiplièrent et leur audace s'accrut avec leur nombre. Si la presse démocratique était obligée, par la position que lui avait faite le 9 thermidor, par le courant de l'opinion publique, à une certaine circonspection, la presse royaliste, elle, se montrait beaucoup plus oseuse. Les jacobins et les royalistes n'étaient pas coalisés, sans doute, et tant s'en faut; mais l'impatience des premiers et la haine des seconds tendaient également à renverser le gouvernement.

Le Directoire n'avait pas tardé à se préoccuper de ces attaques de la presse, et il avait voulu obtenir des Conseils les moyens de s'en défendre; mais ces assemblées témoignaient une grande répugnance à toucher à ce palladium, et ce n'est qu'après de longues hésitations qu'elles accordèrent aux sollicitations de plus en plus pressantes des directeurs une loi qui frappait également les factions extrêmes, et qui est la première loi de presse proprement dite.

Cette loi, qui porte la date du 28 germinal an IV, a conservé une certaine importance historique, et parce qu'elle a servi de type à plusieurs lois répressives de cette nature, et parce qu'elle n'a été complétement abrogée qu'en 1830.

Le législateur s'était surtout efforcé, par la prescription de diverses formalités, d'assurer la découverte et la responsabilité des coupables. Tout imprimé dut porter le nom de l'auteur, le nom et le domicile de l'imprimeur: la contravention à cette disposition, ou de fausses indications, étaient punies de l'emprisonnement. L'éditeur était responsable des articles non signés et des extraits, vrais ou supposés, des papiers étrangers. A défaut de l'auteur, l'imprimeur pouvait être poursuivi. La responsabilité s'étendait jusqu'aux distributeurs, vendeurs ou

afficheurs, s'ils ne pouvaient faire connaître la personne qui leur avait remis les imprimés.

C'était un retour aux vrais principes, retour qui laissait intacts les droits consacrés par la Constitution. Mais les dispositions pénales de cette loi étaient d'une sévérité qui en devait compromettre l'effet. Ainsi la provocation par écrits, aussi bien que par d'autres moyens, au renversement de la République ou des pouvoirs que la Convention avait établis, était punissable de mort. Les juges devaient hésiter devant une pénalité exorbitante, et les partis ne pouvaient manquer d'abuser de la faiblesse de la justice.

Le Directoire se vit donc obligé de revenir à la charge le 9 brumaire an V. Il adressa aux Cinq-Cents un message sur les journaux en général, et sur la répression de la calomnie écrite. Après une vive discussion, une commission de la presse fut nommée, qui proposa trois résolutions : l'une pour défendre d'annoncer les journaux ou écrits périodiques autrement que par leur titre général et habituel ; la seconde, pour l'établissement d'un journal officiel ; la troisième dirigée contre la calomnie. Ces résolutions passèrent aux Cinq-Cents, à une faible majorité ; mais elles furent rejetées par le conseil des Anciens, et la liberté de la presse fut maintenue.

Les journaux royalistes gardèrent bientôt si peu de ménagements dans leurs attaques, ils provoquaient tous les jours avec une telle audace au mépris et au renversement du gouvernement directorial, que celui-ci, après avoir vainement essayé de se concilier cette presse hostile, ou de la réduire en lui opposant un bataillon de folliculaires chèrement soudoyés, voyant d'ailleurs les Conseils si peu disposés à s'associer aux mesures qu'il réclamait, résolut de chercher son salut dans les coups d'État.

Le 18 fructidor fut la Saint-Barthélemy des journalis-

tes. Un arrêté du Directoire, placardé dès le matin sur tous les murs de la capitale, portait que quiconque rappellerait la royauté ou la Constitution de 1793 serait immédiatement fusillé. Par un autre arrêté, pris en vertu de l'article 145 de l'Acte constitutionnel, le Directoire ordonnait de conduire dans la maison d'arrêt de la Force les auteurs et imprimeurs d'une trentaine de journaux, tous prévenus de conspiration contre la sûreté intérieure et extérieure de la République, spécialement de provocation à la dissolution du gouvernement républicain et au rétablissement de la royauté, pour être poursuivis et jugés comme tels, conformément à la loi du 28 germinal.

Mais était-il nécessaire de s'astreindre aux formes légales avec de « vils conspirateurs, dont l'existence accusait la nature? Il fallait en purger avec la rapidité de l'éclair le sol de la république, et les transporter sur la terre qu'habitent les tigres. » Ainsi le pensèrent les Conseils expurgés, qui, « considérant que, parmi les ennemis de la République et les complices de la conjuration royale, les plus actifs et les plus dangereux ont été les journalistes payés et dirigés par les agents royaux ; considérant que, pour étouffer la conspiration existante, prévenir la guerre civile et l'effusion générale du sang qui allait en être la suite inévitable, rien n'est plus instant que de purger le sol français des ennemis déclarés de la Constitution», décrétèrent la déportation en masse des propriétaires et rédacteurs des *mauvais* journaux.

Ce n'est pas tout, une loi promulguée le 19, sur la proposition du Conseil des Cinq-Cents, plaça pour un an les journaux et les presses qui les imprimaient sous l'inspection de la police, qui pourrait les prohiber, en conformité de l'article 355 de l'Acte constitutionnel.

En conséquence de cette loi, le ministre de la police adressa quelques jours après aux rédacteurs des journaux

une circulaire dans laquelle il était dit : « La loi du 19 fructidor a mis pour un an la presse sous la surveillance active du gouvernement ; et comme il ne peut surveiller ce qu'il ne connaît pas, il a paru nécessaire d'ordonner que les journalistes, tant de Paris que des départements, fissent passer régulièrement deux exemplaires de leurs journaux au ministre de la police et deux au Directoire exécutif... »

La première émotion passée, la parole n'avait pas tardé à revenir à la presse, à la presse jacobine surtout. Un certain nombre des journaux supprimés avaient reparu sous un autre titre, et reprenaient peu à peu leurs allures agressives. Mais le gouvernement veillait, la loi du 19 fructidor à la main, et, bien décidé à en finir avec son ennemi, il se montra sans miséricorde ; c'étaient tous les jours de nouvelles exécutions contre les journaux et les journalistes.

Des réclamations cependant s'élevèrent à plusieurs reprises contre ce régime, si contraire aux principes républicains, et, ce qui pourra paraître étrange, ce fut du conseil des Cinq-Cents que partirent les premières réclamations ; à sa demande, une commission fut chargée d'élaborer un projet de loi sur cette matière épineuse. Elle fit son rapport le 6 fructidor an VI. Elle proposait une loi pénale basée sur le jugement par le jury des délits publics de la presse, et dont la promulgation devait mettre fin à l'action préventive de la police directoriale. « Liberté entière de s'expliquer sur les actes de l'autorité publique, pourvu que l'écrit ne dégénère pas en provocation à la désobéissance ; répression rigoureuse des imputations dirigées contre l'honneur ou la probité des personnes, à moins qu'on ne se porte dénonciateur civique, ou qu'on ne produise la preuve par écrit : tel est essentiellement, disait le rapporteur, le but que la commission s'est pro-

posé; telle est, à ce qu'il lui a semblé, la seule, la vraie théorie d'une bonne loi sur cette matière. »

Ce projet n'aboutit point; il fut repoussé comme imparfait. Les Conseils se bornèrent à voter la suppression de la censure des journaux, mais le Directoire n'en continua pas moins jusqu'au bout à agir dictatorialement contre eux.

Disons enfin que c'est sous le Directoire que l'impôt du timbre fut étendu aux journaux.

PREMIER EMPIRE

Le 18 fructidor avait porté à la presse un coup funeste ; le 18 brumaire acheva de la ruiner. Jusque-là la liberté, en ce qui concerne la presse, était restée le principe, malgré les exécutions sanglantes de la Convention et les déportations du Directoire ; jusque-là chacun avait pu, à ses risques et périls, fonder un journal : l'établissement du 18 brumaire abolit ce droit et frappa ainsi la liberté au cœur. Un arrêté consulaire du 27 nivôse an VIII, « considérant que les journaux qui s'imprimaient dans le département de la Seine étaient des instruments dans les mains des ennemis de la République ; que le gouvernement est chargé spécialement par le peuple français de veiller à sa sûreté », en supprima le plus grand nombre, désigna ceux — au nombre de treize — qui pourraient continuer à paraître, et interdit pour l'avenir la création d'aucune feuille nouvelle. Les propriétaires et rédacteurs des journaux conservés devaient se présenter au ministre de la police pour justifier de leur qualité de citoyen français, de leur domicile et de leur signature, et promettre fidélité à la Constitution. Seraient supprimés sur-le-champ tous les journaux qui insèreraient des articles contraires au respect dû au pacte social, à la souveraineté du peuple et à la gloire des armées, ou qui publieraient des invectives contre les gouvernements et les nations amis ou alliés de la République, lors même que ces articles seraient extraits des feuilles périodiques étrangères.

Cette mesure, qui aujourd'hui, dit M. Thiers, « ne serait rien moins qu'un phénomène impossible, fut accueillie sans murmure et sans étonnement, parce que les choses n'ont de valeur que par l'esprit qui règne. » Le besoin d'ordre était alors le premier de tous, et les principes avaient cédé la place aux intérêts.

Les dispositions de cet arrêté ne devaient, d'ailleurs, rester en vigueur que jusqu'à l'établissement de la paix générale; mais elles ne furent jamais rapportées, et la presse périodique demeura, durant la période consulaire et impériale, à la merci de l'administration. Des directeurs politiques, des censeurs, furent imposés aux journaux, et, quand cela ne parut pas suffisant, on les enleva à leurs propriétaires, pour en concéder l'entreprise à « des hommes dévoués », par le motif que « les produits des journaux ou feuilles périodiques ne pouvaient être une propriété qu'en conséquence d'une concession expresse faite par l'empereur, et que, d'ailleurs, non-seulement la censure, mais même tous les moyens d'influence sur la rédaction d'un journal, ne devaient appartenir qu'à des hommes sûrs, connus par leur attachement à la personne de l'empereur. »

En 1811 le nombre des journaux politiques de Paris fut encore réduit ; quatre seulement furent conservés.

Quant à la province, un décret de l'année précédente avait décidé qu'il n'y aurait dans chaque département qu'un seul journal politique, lequel était mis sous l'autorité du préfet et ne pouvait paraître que sous son approbation. Néanmoins, ajoutait ce décret, les préfets pourront autoriser provisoirement dans les grandes villes la publication de feuilles d'affiches ou d'annonces, et de journaux littéraires ou agricoles, sauf à en référer à l'autorité suprême, qui déciderait de quelles de ces feuilles la publication pourrait être définitivement autorisée.

Un bureau de l'esprit public, institué au ministère de la police impériale, était chargé de la direction des journaux de Paris; celle des journaux des départements appartenait au ministère de l'intérieur.

Pour les livres, un arrêté des consuls du 4 vendémiaire an XII, « pour assurer la liberté de la presse, » défendit à tout libraire de vendre un ouvrage « avant de l'avoir présenté à une commission de révision, laquelle le rendrait s'il n'y avait pas lieu à censure. »

Deux décrets postérieurs, des 14 décembre 1810 et 26 septembre 1811, ce dernier rendu *à bord du Charlemagne*, déterminèrent les journaux littéraires ou agricoles qui pourraient continuer à paraître, et les villes où la publication des feuilles d'annonces était définitivement autorisée. D'après ces décrets, le ministre de l'intérieur devait fixer, sur la proposition du directeur général de la librairie, les obligations et les droits respectifs des éditeurs, imprimeurs et propriétaires des journaux de département et des feuilles d'annonces. Il devait même, pour ces dernières, en régler le format, la justification et le prix de l'insertion par ligne, et l'imprimeur ne pouvait percevoir au-dessus de la fixation, sous peine de concussion. Il y était dit encore que les rétributions auxquelles lesdits journaux et écrits périodiques étaient ou seraient soumis à l'avenir formeraient un fonds spécial qui serait affecté à l'encouragement des savants, des artistes et des gens de lettres.

La Constitution consulaire de l'an VIII n'avait fait aucune mention de la liberté de la presse, non plus, du reste, que des autres libertés politiques ou civiles. Quand il fut question de convertir en pouvoir viager le pouvoir temporaire dont était investi le Premier consul, quelques libéraux de nuances diverses osèrent demander qu'en retour d'un pouvoir plus long, le premier consul

donnât à la France les garanties dont la liberté avait été dépouillée ; mais leur voix timide ne fut point entendue, et la Constitution de l'an X garda également le silence sur la liberté de la presse.

Cependant le sénatus-consulte organique de l'empire, du 28 floréal an XII, institua au sein du Sénat une commission de sept membres « chargée de veiller à la liberté de la presse, » et nommée *Commission sénatoriale de la liberté de la presse*. Il est vrai qu'on avait mis hors de ses attributions toute la presse périodique. A cela près, les auteurs, imprimeurs ou libraires pouvaient recourir directement, et par voie de pétition, à cette commission. Si elle estimait que les obstacles mis à la circulation d'un ouvrage n'étaient pas justifiés par l'intérêt de l'État, elle devait inviter le ministre compétent à révoquer ses ordres, et si, après trois invitations consécutives, renouvelées dans l'espace d'un mois, les obstacles subsistaient encore, la commission demandait une assemblée au sénat, qui était convoqué par le président, et qui rendait, s'il y avait lieu, la déclaration suivante : « Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée. » L'affaire entrait alors dans une nouvelle phase, et devait être examinée par la haute cour impériale. Nous n'avons pas besoin de faire remarquer ce qu'il y avait d'illusoire dans une pareille garantie ; aussi n'apparaît-il aucun acte qui ait jamais révélé à la France l'existence de cette commission. Le Sénat ne se souvint de la liberté de la presse que pour jeter à la face de l'empereur vaincu le reproche de l'avoir foulée aux pieds [1].

[1] « Considérant, lit-on dans le célèbre décret de déchéance, que, dans une monarchie constitutionnelle, le monarque n'existe qu'en vertu de la Constitution et du pacte social... ;

« Considérant que la liberté de la presse, établie et consacrée comme l'un des droits de la nation, a été constamment soumise à la censure arbitraire de sa police, et qu'en même temps il s'est toujours servi de la presse

Un décret du 5 février 1810, encore en vigueur aujourd'hui dans une partie de ses dispositions, réglementa les deux professions d'imprimeurs et de libraires, limitant le nombre des premiers, faisant de ces deux classes d'industriels des espèces de fonctionnaires brevetés, assermentés et placés sous la main de l'autorité.

Ce décret rétablit la censure, non pas seulement pour les ouvrages périodiques, mais pour tous les ouvrages, de quelque nature et de quelque dimension qu'ils fussent. Il donnait au directeur général de la librairie, au ministre de la police, et aux préfets dans les départements, la faculté d'ordonner de surseoir à l'impression de tout ouvrage, pour le faire examiner par un censeur. Sur le rapport de ce censeur, les changements et suppressions jugés convenables étaient signalés à l'auteur, et, si ce dernier se refusait à les faire, la vente de l'ouvrage pouvait être interdite, les feuilles et exemplaires déjà imprimés pouvaient être saisis. Et ce n'était pas tout : l'approbation du censeur ne retirait pas au ministre de la police le droit de suspendre la vente et la circulation du livre autorisé ; il y avait seulement, alors, recours au conseil d'État, qui prononçait définitivement.

C'était le règlement de 1723 aggravé à certains égards, et, de plus, une atteinte formelle à la liberté du commerce et de l'industrie, l'une des plus précieuses conquêtes de 89.

L'élaboration de ce décret donna lieu, dans le sein du Conseil d'État, présidé par l'empereur, à de longues et vives discussions, dont une analyse a été publiée en 1819 par le baron Locré, ancien secrétaire général de ce

pour remplir la France et l'Europe de faits controuvés, de maximes fausses, de doctrines favorables au despotisme et d'outrages contre les gouvernements étrangers ; — Que des actes et rapports entendus par le Sénat ont subi des altérations dans la publication qui en a été faite... »

Conseil[1]. Ces débats m'ont semblé offrir un intérêt tel, qu'il ne pouvait être inutile d'en reproduire quelques-uns des points les plus saillants, bien qu'il s'y agisse d'un régime qui, grâce à Dieu, ne saurait revenir. Après tout, qui sait? c'est bien dans cette matière qu'il ne faudrait jurer de rien. M. Jules Simon ne disait-il pas, dans la discussion de l'adresse de 1864, « qu'il avait entendu discuter parmi ses amis la question de savoir ce qu'ils devraient préférer pour la presse, du régime alors en vigueur, ou du régime de la censure, et qu'il y avait des partisans du régime de la censure? » Or, ne pourrait-on quelque jour les prendre au mot? D'ailleurs, comme le dit le baron Locré, « lorsqu'on entreprend de traiter une question difficile et importante, la connaissance de la manière dont elle l'a déjà été n'est pas à dédaigner : elle indique du moins le point de départ. »

La question avait été mise sur le tapis dès le milieu de 1808. Le 26 août, le comte Regnaud avait présenté deux projets de décrets sur l'organisation de l'imprimerie et de la librairie, proposés l'un par le ministre de l'intérieur, l'autre par le ministre de la police. La discussion s'ouvrit tout d'abord sur le titre relatif à l'impression des ouvrages, comme étant celui qui présentait les questions principales, et ce fut l'empereur lui-même qui engagea le débat.

Napoléon dit qu'il s'agit de savoir s'il y aura une censure, ou si la presse sera indéfiniment libre.

Pour résoudre cette question, il faut examiner s'il est des écrits dont il soit nécessaire ou utile d'arrêter la publication.

Et d'abord, l'autorité doit-elle empêcher ceux qui sont dirigés contre les particuliers?

[1] *Discussions sur la liberté de la presse, la censure, l'imprimerie et la librairie, qui ont eu lieu dans le sein du Conseil d'État pendant les années* 1808, 1809, 1810 *et* 1811; recueillies et publiées par le baron Locré. Paris, 1819, in-8°.

Non; ces sortes d'écrits n'intéressent pas l'État: il faut les placer dans la classe des injures qui peuvent être faites à des particuliers de toute autre manière; ouvrir à l'offensé le recours devant les tribunaux, et établir par le Code pénal des peines contre la diffamation.

En second lieu, doit-on prévenir la publication des écrits dirigés contre l'État?

Oui, parce que ces écrits sont toujours, plus ou moins sensiblement, des provocations qui ont pour objet de troubler l'ordre public.

Enfin, l'autorité arrêtera-t-elle les écrits qu'on prétendrait offenser la religion?

Un censeur ordinaire n'oserait prononcer sur ces matières métaphysiques. Il faudrait donc soumettre ces écrits à une assemblée de théologiens, et alors on aurait à craindre que cette assemblée, prétendant la religion intéressée dans des écrits qui n'ont réellement rien de commun avec elle, n'étouffât la manifestation de vérités utiles.

En général, il convient de laisser chacun développer ses idées, fussent-elles extravagantes. Souvent une découverte importante paraît, à sa naissance, avoir ce caractère. On la perdrait si l'on donnait des entraves à ses auteurs. Il y a de ceci beaucoup d'exemples, et principalement dans la médecine.

Au reste, rien ne serait capable d'empêcher les ouvrages contre la religion de se répandre s'ils étaient dans le goût du siècle; mais si, comme aujourd'hui, le siècle repousse la folie et l'incrédulité, ces ouvrages cessent d'être dangereux.

Qu'on laisse donc écrire librement sur la religion, pourvu qu'on n'abuse pas de cette liberté pour écrire contre l'État.

Mais en établissant une censure renfermée dans ces limites, l'exercice en doit être confié à un corps de magistrats, et non à la police: La police est un moyen extrême qu'on ne doit pas employer dans la marche habituelle de l'administration et quand, comme ici, il s'agit d'une propriété [1].

Le comte Treilhard pense que toute censure pour arrêter l'impression des ouvrages dangereux est inutile: elle n'empêchera jamais d'imprimer et de distribuer ces ouvrages en secret: elle n'aura d'autre

[1] Napoléon ne veut pas non plus qu'on y emploie des gens de lettres. « On se plaint, dit-il ailleurs, de ce que la censure est confiée à des gens de lettres, et que, par cette raison, elle n'est pas impartiale. On se plaint également de la coterie et de la ligue des journalistes, qui accréditent ou discréditent, comme ils veulent, les ouvrages.

résultat que de leur donner plus de vogue et d'en faire augmenter le prix...

On doit se borner à forcer l'auteur à signer son livre. Si le livre attaque des particuliers, l'offensé aura son recours devant les tribunaux. S'il attaque l'État, le ministère public pourra poursuivre l'auteur.

Cependant, en supposant qu'on veuille établir une censure, on aura à décider si l'examen précédera ou suivra la publication du livre.

S'il la précède, il est à craindre que des censeurs méticuleux, qui craindraient de se compromettre et qui n'auraient pas le loisir d'examiner avec soin cette foule de livres qu'on voit chaque jour éclore, ne prennent le parti d'interdire la publication du plus grand nombre. Il paraîtrait donc préférable de ne soumettre les ouvrages au jury qu'après l'impression, en l'autorisant à prononcer sur les réclamations qui pourraient survenir contre leur publicité.

Napoléon dit qu'aucun imprimeur n'oserait se charger d'un ouvrage, s'il avait à en craindre la suppression après que ses dépenses seraient faites...

Ce que le comte Treilhard demande existe maintenant. La police arrête le débit des ouvrages dangereux, et jusqu'ici elle a eu sur ce point une influence incalculable. Mais c'est cet arbitraire même qu'on veut faire cesser. Il ne faut pas qu'on puisse supprimer par une simple décision un livre déjà imprimé...

Les imprimeurs réclament avec raison une sûreté, et il est juste de la leur accorder.

Il peut se faire qu'un écrivain qui voit mal compose un livre dangereux sans avoir d'intention criminelle, et alors il n'est pas punissable; mais son livre doit être supprimé. Cependant les imprimeurs, qui ignorent si les ouvrages sortis de leurs presses ne contiennent rien de répréhensible, n'osent pas imprimer. On doit leur offrir un moyen de sortir de cet état d'incertitude.

En conséquence, l'opinant admet la censure facultative, en accordant aux parties la faculté de se pourvoir au Conseil d'État contre les décisions du tribunal de censure.

L'opinant pense aussi que, lorsqu'on arrête un ouvrage dont la publication a été autorisée, l'imprimeur doit être indemnisé.

Le chevalier Portalis se prononce pour la censure absolue. Il dit que la censure facultative n'est proposée que par ménagement pour des idées qui ont eu trop de vogue et qu'on n'ose encore abjurer tout à fait. Mais, en se dépouillant de ces préjugés, en ne s'attachant qu'à ce

que la vérité avoue, on est forcé de convenir que quiconque imprime se propose d'agir sur le public, et qu'il prend sur lui d'enseigner. Or, dans un pays où l'enseignement est organisé et surveillé de manière à ce qu'il ne puisse répandre qu'une doctrine saine, et non des principes dangereux, doit-il donc être permis de prendre ainsi mission de soi-même ? Doit-il exister une seule manière d'enseigner qui échappe à l'autorité publique ? Non, sans doute ; le droit d'enseigner ne saurait être mis au rang des droits sociaux ordinaires. Dès lors on ne peut refuser au collége de censure un point direct sur tous ceux qui publient leurs pensées, ce qui conduit à la censure absolue.

Le comte Molé, le Ministre de la justice, l'Archi-Trésorier, opinent également pour la censure absolue. Il n'y a pas ici, dit ce dernier, possibilité de composer : tout système mitigé aura les inconvénients des systèmes dont il sera formé, sans avoir les avantages d'aucun. Il ne reste donc qu'à choisir entre la liberté de la presse tout entière ou la censure absolue.

L'Archi-Chancelier dit qu'on suppose mal à propos qu'il est des ouvrages qui ne soient pas susceptibles d'examen. Le poison peut se cacher et circuler sous tous les titres. Il est possible qu'on le trouve dans de simples almanachs, dans des livres de jurisprudence et de médecine. Il est donc très-prudent d'obliger tous les auteurs à présenter leurs manuscrits au collége de censure, et même à le signer et parafer, de peur qu'ensuite ils ne rétablissent des passages qu'ils auraient eu soin de soustraire aux regards des censeurs.

Autrefois, on allait jusqu'à supprimer les livres même approuvés, et l'on punissait le censeur. Depuis, on a établi la maxime que chacun pourrait imprimer librement, sauf à répondre de ce qu'on imprimerait. Ce n'est là qu'une compensation dont il a toujours été difficile de régler les effets. Il est bien plus simple de soumettre tous les livres à un examen. Que si des erreurs graves échappent à l'attention du censeur, si ces erreurs sont de nature à faire supprimer l'ouvrage, il faut que les tribunaux seuls en soient juges, et non l'administration. Affranchie de toutes règles et de toutes formes, elle pourrait être séduite et entrainée.

M. le comte Treilhard dit qu'on se trouve engagé dans un défilé fort étroit : d'un côté, on doit craindre de s'opposer à la propagation des lumières et d'enchaîner la pensée ; de l'autre, il est impossible de ne pas arrêter la circulation des ouvrages qui blessent l'État ou les mœurs. Peut-être cependant qu'on s'en tirera par une distinction.

Il faut prendre garde, en effet, que les ouvrages volumineux ne sauraient nuire qu'à la longue, et que dès lors on a le temps de découvrir

le poison qu'ils recèlent, d'en prévenir et d'en arrêter les ravages, mais qu'il n'en est pas de même des feuilles journalières : c'est par celles-là que le venin se répand avec célérité, c'est donc aussi contre celles-là qu'on ne saurait prendre des mesures trop promptes, trop sévères. Néanmoins l'opinant admet le système qui est présenté ; il lui paraît tout concilier, en ouvrant aux auteurs la faculté de soumettre leurs ouvrages à la censure. Les auteurs bien intentionnés, mais inquiets, prendront toujours cette précaution. Elle ne sera repoussée que par ceux dont les intentions sont mauvaises et qui, par cela même, demeureront à la discrétion du gouvernement.

En France, l'expérience de la censure absolue est faite, puisqu'elle a existé. A-t-elle écarté les mauvais livres? Non; elle les a fait vendre sous le manteau, vendre à plus haut prix, et rendus l'objet d'une curiosité plus ardente...

Montesquieu lui-même aurait de la peine à échapper à la sévérité de censeurs prévenus. D'ailleurs les membres du collége de censure seront des gens de lettres : et qui garantira qu'ils n'écarteront pas un ouvrage pour se débarrasser personnellement d'une concurrence dangereuse, ou qu'ils ne le retiendront pas pendant un temps considérable pour enrichir leurs propres écrits des idées qu'ils en tireront, et s'assurer ensuite de la priorité en gagnant de vitesse le véritable auteur? Les exemples du plagiat sont-ils donc si rares?

Enfin la censure absolue serait inutile; jamais elle ne parviendra à arrêter la publication des écrits dans un territoire aussi vaste que celui de la France.

L'opinion personnelle de M. Treilhard serait donc de laisser la plus entière liberté d'imprimer, en l'accompagnant de règlements qui tendent, non à prévenir les abus, car cela est impossible dans tous systèmes, mais à les diminuer.

M. le comte Réal : Qu'on s'en rapporte à l'expérience. La liberté de la presse a-t-elle donc eu des effets si désastreux? Elle n'a fait de mal que dans des temps où les passions s'étaient soulevées et où elle leur servait d'instrument ; quand on lui attribue les désordres qui ont existé, on la voit comme cause, tandis qu'il ne faudrait la voir que comme effet...

La Hollande a-t-elle donc été bouleversée ou corrompue parce qu'on y imprimait indistinctement tous les livres, des livres qui attaquaient la religion et la morale? Ce peuple nous surpasse encore aujourd'hui pour l'austérité de ses mœurs.

Néanmoins, M. le comte Réal ne prétend pas qu'il faille laisser la presse sans règlements...

Quant à la question de savoir si la censure sera facultative ou absolue, ce n'est au fond qu'une question de mots; mais la censure facultative sauve la liberté de la presse, et elle n'est pas moins efficace que la censure absolue, car jamais un imprimeur ne voudra exposer sa fortune quand on lui offrira un moyen de se mettre en sûreté...

M. le comte Berlier convient que la liberté d'imprimer n'est pas un droit social, en ce sens que l'homme le tienne de la société; mais c'est un des droits que l'homme tient de la nature, que la société doit protéger et que cependant elle peut restreindre.

Personne ne conteste la légitimité ni la nécessité des restrictions, on ne diffère que sur les moyens. Les uns veulent une censure forcée, les autres une censure purement facultative, les autres enfin qu'on écarte toute censure et qu'on se borne à exiger des auteurs une déclaration ; qu'ensuite on les laisse libres d'imprimer, sauf à les punir s'ils se permettent des écarts dangereux.

De tous ces systèmes, celui de la censure facultative paraît être le meilleur.

On a dit que, par le fait, elle deviendrait absolue, parce que les hommes sages y recourront d'eux-mêmes. Cela dépendra beaucoup de la manière dont le collége de censure sera composé ; car il ne serait pas impossible que, dans certains cas, on ne préférât la censure de la police.

L'intention du chef du gouvernement est de prévenir les dangers de la presse, non d'étouffer les lumières. Comment donc peut-on priver les auteurs de la liberté de ne pas soumettre leurs écrits à des censeurs dont ils ont raison de se défier?

On répond que les censeurs n'ont pas intérêt d'empêcher la publication d'un ouvrage utile.

Il se peut qu'il en soit ainsi aujourd'hui. Mais est-on assuré qu'il en sera de même dans d'autres temps et sous un autre règne? Et alors ne serait-il pas préférable d'être soumis à l'examen de la police que de l'être à celui d'un corps où les haines et les préventions exerceraient leur funeste influence?

Rien de mieux que d'offrir aux auteurs la sûreté que leur donnera la censure ; leur en imposer la loi, ce serait se jeter dans des inconvénients très-graves. La censure présente des dangers réels s'il faut recourir forcément à des juges irrécusables; elle est utile si l'on est libre de ne pas s'y assujettir.

Le projet repose sur ces bases, et il n'est que le résultat de ce que le conseil a précédemment arrêté.

Et qu'on ne dise pas qu'il ne donne pas au gouvernement une ga-

rantie suffisante contre les esprits turbulents, qui ne viendront certainement pas soumettre leurs écrits à l'examen. L'article 17 pourvoit à ce cas : en obligeant tous les auteurs de se faire connaître, il donne le moyen d'exiger la représentation des écrits de ceux dont les noms inspireraient de la défiance.

M. le comte Réal dit que les lois sévères qui existaient avant 1789 n'ont jamais pu arrêter l'impression des écrits.

Napoléon dit qu'on ne peut rien conclure de ce qui s'est passé à cette époque : alors la monarchie en dissolution était absolument sans force. Mais chez toutes les puissances de l'Europe on n'imprime que ce que le gouvernement veut laisser publier.

En 1789, l'opinion et les goûts appelaient les ouvrages dirigés contre la religion et contre les institutions d'alors, et les censeurs eux-mêmes en facilitaient la publication. Il n'en est pas de même aujourd'hui. Mais aujourd'hui la presse, qu'on prétend être libre, est dans l'esclavage le plus absolu. La police *cartonne* et supprime comme elle veut les ouvrages. Et même ce n'est pas le ministre qui juge, ses autres occupations ne lui permettent pas d'examiner par lui-même les livres; il est obligé de s'en rapporter à ses bureaux.

Rien de plus irrégulier, rien de plus arbitraire que ce régime, et néanmoins il est insuffisant, car la police, ne pouvant examiner tous les ouvrages qui paraissent, est obligée de se borner à ceux qui marquent le plus ; et de là résulte que beaucoup d'écrits répréhensibles lui échappent à la faveur d'un titre qui n'éveille pas l'attention et ne provoque pas la défiance. Qui aurait pensé, par exemple, qu'un livre présenté sous le titre de *Vie de Souwarow* contiendrait des diatribes écrites par un Français contre les armées françaises ? C'est bien là un de ces livres que, sur son titre, la police devait laisser passer sans examen; et cependant il a fallu le supprimer, et l'imprimeur en éprouve un dommage très-considérable.

Le ministre de la police actuel est un homme estimé, qui agit sans partialité, sans prévention, sans esprit de parti; mais s'il venait dans la suite un autre ministre qui se laissât entraîner par ses opinions individuelles, il proscrirait sans réserve tout ce qui n'y serait pas conforme. Si, par exemple, la religion avait sur lui une grande influence, on ne lui arracherait la permission de publier un livre qu'autant qu'il commencerait, pour ainsi dire, par une profession de foi. Voilà le danger qu'il y a de placer la surveillance de la presse dans la main d'un seul homme : elle sera beaucoup mieux dans un collége de magistrats.

Qu'il soit besoin d'une surveillance, cela ne peut pas être contesté ;

personne ne prétendra sans doute qu'il faille laisser la presse indéfiniment libre.

A la vérité, des savants ont été jetés dans les prisons pour des opinions astronomiques qu'on prétendait être contraires aux opinions religieuses; mais tout cela tenait au système d'alors, où tout était pour la religion. Maintenant on laissera circuler librement les livres de science.

Ce n'est donc pas là une objection.

On ne peut rien conclure, relativement à la France, des usages de l'Angleterre : l'organisation, l'esprit national et les mœurs ne sont pas les mêmes dans les deux pays.

Dans le système de la Constitution anglaise, l'opinion doit influer sur le gouvernement ; on ne peut donc empêcher de le faire par la voie de la presse, de dénoncer les ministres, de censurer leurs actes. Depuis quatre-vingts ans que ces usages subsistent, ils n'ont pas encore eu d'effet désastreux, parce qu'ils sont balancés par les institutions et les mœurs de la nation. En Angleterre, le roi est le chef de la religion, et il y a une aristocratie fortement constituée qui est toujours en état de contenir le peuple; ce peuple est trop brutal pour être mis en mouvement par des écrits et par des paroles. Là il y a moins d'inconvénient à tout laisser dire; et cependant il n'est pas encore certain que les contre-poids soient toujours assez forts, et qu'un jour la licence de la presse ne renverse pas l'Angleterre.

Mais en France, où la nation est douée d'une conception prompte, d'une imagination vive et susceptible d'impressions fortes, la liberté indéfinie de la presse aurait de funestes résultats. Qu'a gagné M. de Brienne en appelant de tous les côtés ce qu'il nommait les lumières, et en provoquant les écrivains ? L'écrit de Sieyès : *Qu'est-ce que le tiers état ?* est le bouleversement de toutes les institutions.

Le tout est de l'organiser sagement et de ne pas laisser subsister plus longtemps l'arbitraire.

Si, chez un tel peuple, l'opinion doit tout influencer, si elle doit intervenir dans les actes des ministres, dans les délibérations du Conseil d'État, dans celles du Sénat, à la bonne heure, que la presse soit indéfiniment libre; mais s'il est démontré que cette puissance de l'opinion ne produirait que troubles et bouleversements, il faut bien établir une surveillance de la presse.

Le comte Regnaud dit que jamais, en France, la liberté indéfinie de la presse n'a existé que dans le code des lois; on n'en jouissait pas dans le fait au moment où Napoléon a pris les rênes du gouvernement.

Napoléon dit que cela vient de ce qu'on était encore en révolution ;

mais que la liberté indéfinie de la presse n'en était pas moins étroitement liée au plan du gouvernement qu'on avait établi.

Maintenant les choses sont changées, et l'on ne voit pas comment la liberté indéfinie de la presse se concilierait avec notre organisation. Qu'elle existe pour les affaires qui sont portées devant les tribunaux, on le conçoit ; la défense des parties ne doit pas être gênée par la censure, en rendant néanmoins les avocats responsables des écarts qu'ils se permettraient. Mais hors de là il ne peut plus y avoir de liberté indéfinie d'imprimer, car cette faculté ne servirait pas la chose publique. Nos constitutions n'appellent pas le peuple à se mêler des affaires politiques ; c'est le Sénat, c'est le Conseil d'État, c'est le Corps législatif, qui pensent, qui parlent, qui agissent pour lui, chacun dans l'étendue de ses attributions. Si l'on veut plus, il faut changer l'organisation actuelle.

Récemment, l'auteur de la *Vie de Léon X* a fait paraître à Londres une brochure très-bien raisonnée et écrite avec beaucoup de talent sur la guerre actuelle. Cela est très-bon en Angleterre, où le peuple discute toutes les affaires ; peut-être qu'en France il ne faudrait pas le permettre.

Souffrira-t-on, d'ailleurs, que le premier misérable pénètre jusque dans la vie privée d'un ministre, qu'il calomnie dans un mémoire imprimé les actes de son administration ?... Si l'on ne permet pas aux hommes turbulents d'aller sur les places publiques déclamer contre les agents de l'autorité, on doit encore moins souffrir qu'ils les diffament par écrit.

Et, après tout, quel bien produit donc, en Angleterre, cette licence de tout imprimer contre les gens en place ? Les réforme-t-elle ? Corrige-t-elle leurs mœurs ? Au contraire, certains d'être attaqués, quelle que soit leur conduite, les grands lèvent le masque, se mettent à l'aise, laissent dire, et n'en deviennent que plus corrompus.

La licence de la presse ne peut opérer aucun bien et produit beaucoup de maux : M. Fox lui-même convenait qu'en Angleterre c'est un désordre immense ; tandis que la surveillance de la presse, si elle est bien réglée, ne peut entraîner d'inconvénients.

M. le comte Regnaud revient à ce point qu'actuellement, sous une apparente liberté de la presse, on n'a réellement, en France, qu'une répression arbitraire.

Quand, au lieu de confier la surveillance à une autorité non organisée, on la remettra à une autorité bien organisée, et contre la décision de laquelle il sera en outre permis de se pourvoir, les Français auront tout ce qu'ils peuvent raisonnablement désirer.

Ce recours est le vrai et le seul palladium contre l'abus de la censure. Il est impossible d'enchaîner la censure comme le propose M. le grand-juge : elle ne peut se diriger que par les convenances et l'intérêt du gouvernement, qui varient suivant les circonstances.

Napoléon dit que, dans la vérité, la liberté de la presse n'existe pas en France, puisqu'on ne peut pas y écrire sur toutes les matières. Par exemple, on ne permettrait pas à un auteur de soutenir en thèse que l'une des constitutions antérieures est préférable aux constitutions actuelles.

Qu'est-ce donc qu'on entend par la liberté de la presse? Il faut commencer par la définir.

M. le comte Boulay dit que la liberté de la presse est le droit d'écrire ce qui est utile.

M. le comte Treilhard la définit : le droit d'imprimer ce qui ne nuit pas à autrui.

Napoléon dit que ce n'est point là l'idée qu'il s'est formée de la liberté de la presse.

Un homme qui exprime toutes ses pensées à un ami, soit de vive voix, soit dans des lettres, use de la liberté qu'il a naturellement de parler et d'écrire. Si la liberté d'imprimer n'a pas la même étendue elle n'existe pas. Or, qui oserait voter pour une loi qui permettrait à chacun d'imprimer ce qu'il veut, sauf à être puni ?

Dans d'autres temps, les lois ont permis de tout imprimer, sauf à répondre de ce qu'on écrirait. Ces principes pouvaient répondre au système politique d'alors ; ils ne seraient pas en harmonie avec l'ordre de choses actuel. Aujourd'hui la faculté d'imprimer doit être restreinte ; il ne reste qu'à décider de quelle manière elle le sera...

Quand la part du gouvernement est faite, il faut que les citoyens aient aussi la leur ; qu'ils écrivent librement toutes les fois qu'ils n'écriront pas contre l'État.

M. le comte Pelet dit que les Français sont également incapables de supporter ni une liberté indéfinie, ni l'esclavage ; qu'on doit se régler sur leur caractère dans la matière qui occupe le Conseil : ne leur pas accorder la faculté de tout imprimer, mais ne leur pas mettre non plus un frein aussi dur que la censure absolue.

Le Ministre de la justice dit que la censure absolue n'introduit pas l'esclavage, puisque les censeurs n'auront pas de pouvoir arbitraire... Il ne s'agit pas, d'ailleurs, d'étendre le pouvoir de la censure sur tous les écrits, mais seulement sur ceux qui intéressent le gouvernement. Jusqu'ici le principe était que chacun aurait le droit d'imprimer ce qu'il lui plaisait, sauf à répondre de ce qu'il aurait écrit. On disait qu'il

en devait être de la faculté d'imprimer comme de toutes les autres; que la loi n'en gênait aucune dans la seule prévoyance qu'on pourrait en abuser pour commettre des crimes. Voilà la théorie qu'il faut renverser en soumettant à des restrictions la liberté de la presse.

M. le chevalier Portalis: Que le gouvernement ait le droit de restreindre la liberté indéfinie de la presse, c'est une vérité incontestable. On ne saurait contester à la police le droit de surveiller ce qui se dit, ce qui s'écrit : ce droit est un de ceux qui lui sont nécessaires pour maintenir la sûreté et la tranquillité de l'État. Dans tous les gouvernements on surveille ceux qui haranguent dans les lieux publics et à certain nombre de personnes; à plus forte raison doit-il en être ainsi pour ceux qui, par leurs écrits, parlent à tous les hommes.

On a souvent répété que le droit d'imprimer sa pensée est une faculté naturelle, et que, dès lors, la loi ne doit pas la restreindre. C'est là une fausse idée. L'imprimerie est une invention sociale, et, à ce titre, la faculté d'en user doit être réglée par l'autorité. Il faut que le gouvernement empêche d'en abuser contre la société, et la censure absolue atteint seule ce but.

On objecte que, dans d'autres temps, la censure absolue n'est point parvenue à arrêter la publication des mauvais livres. Ici l'on se méprend évidemment sur les causes. Ce n'est pas à l'impuissance de la censure qu'il convient d'attribuer les effets dont on parle, c'est à l'esprit qui les dirigeait. Alors le gouvernement était faible: ses principaux ministres étaient imbus des idées nouvelles; les censeurs les partageaient aussi, ou n'osaient les proscrire. Mais, sous un gouvernement sage et vigoureux, les censeurs feront leur devoir...

L'institution qu'il propose n'a pas pour objet de mettre des entraves aux découvertes qu'on peut faire dans les sciences, ni d'empêcher que les limites des connaissances humaines ne soient reculées, mais seulement de prévenir la détérioration des sciences morales, laquelle entraîne celle de la civilisation. En effet, tant que la civilisation n'est pas arrivée à son terme, ce serait se priver des moyens de la perfectionner que d'interdire la publication d'idées nouvelles. Quand, au contraire, la civilisation est formée, les opinions qui tendent à la changer tendent à la faire rétrograder. Ainsi, dans cet état de choses, il y a nécessité de soumettre à un examen les ouvrages qui paraissent.

M. le baron Pasquier dit que, dans cette matière, il est difficile de trouver un système mitoyen; on ne peut que choisir entre la liberté indéfinie de la presse et la censure absolue.

Napoléon dit que ce qui lui fait rejeter la censure absolue, c'est que, dans ce système, il faudrait revêtir d'une approbation solennelle cer-

tains ouvrages qu'on ne peut pas arrêter, mais que cependant il serait inconvenant d'approuver d'une manière formelle et authentique...

Aujourd'hui il y a absence absolue de censure, et il est utile d'en établir une quelconque.

Mais qu'est-ce que la censure?

C'est le droit d'empêcher la manifestation d'idées qui troublent la paix de l'État, ses intérêts et le bon ordre.

La censure doit donc être appliquée suivant le siècle où l'on vit et les circonstances où l'on se trouve.

Sous ce rapport, on peut distinguer trois époques différentes.

Il y a d'abord les siècles barbares, où tout était sous la puissance des papes, l'autorité du clergé, l'empire des moines. Dans ces temps, on devait nécessairement lier et rapporter toutes les études aux sciences ecclésiastiques.

Cependant les excès des papes et du clergé ont fini par blesser et révolter les souverains. Ils ont cherché à y opposer une digue. Dans cette intention, ils ont encouragé les lettres et propagé l'étude des anciens : elle était propre à détruire les idées fausses qui dominaient à cette époque. Les circonstances ont servi leurs projets. Les dépositaires de ce qui restait des anciennes connaissances venaient de fuir de l'Orient; les Médicis et François I[er] les accueillirent; alors on vit paraître des ouvrages où les préjugés n'étaient pas ménagés. Joseph II est le dernier souverain qui ait protégé les opinions nouvelles et hardies.

Depuis, tout a changé : on ne redoute plus les papes, on ne redoute plus le clergé, mais on peut craindre cette fausse philosophie qui, soumettant tout à l'analyse, tombe dans le sophisme, et aux anciennes erreurs substitue des erreurs nouvelles. Peut-être que, par l'effet de cette crainte, la censure comprimerait la philosophie véritable.

D'un autre côté, si elle n'écarte pas les ouvrages qui, sans attaquer précisément l'État, blessent cépendant les maximes reçues, elle semblerait les sanctionner. Par exemple, pourrait-elle, sans paraître blesser toutes les religions qu'on suit en France, laisser passer un livre où l'on enseignerait que le monde dure depuis vingt mille ans?

Que serait-ce donc si, au lieu d'un livre qui ne blesse la religion que dans quelques points, il s'agissait d'un écrit qui, comme celui de Dupuis, fût tout entier dirigé contre elle? La censure laissera-t-elle imprimer cet écrit? Si elle l'admet, elle se prononce contre la religion. Si elle peut le rejeter, elle est dangereuse. L'embarras sera bien plus grand encore quand il faudra prononcer sur les questions de morale, qui sont extrêmement délicates.

Voilà les inconvénients de la censure forcée. Voyons maintenant si elle peut avoir des effets utiles.

Si l'on veut qu'elle en ait, ce ne serait pas assez de lui donner le droit de supprimer les ouvrages ; il faut encore lui permettre de les épurer. Alors tous les livres nouveaux seront parfaitement conformes à l'esprit du gouvernement : au lieu que, si la censure ne peut que les supprimer, les auteurs iront toujours jusqu'au point où ils pourront aller sans s'exposer à la suppression, et ils pourront aller fort loin encore, car quelques pages hardies ne décideraient pas à arrêter un écrit. D'ailleurs, chacun sait que brûler un livre, c'est en faire la fortune, c'est propager le mal qu'il peut opérer. Il vaudrait mieux n'y pas faire attention.

Le projet est donc insuffisant en ce qu'il n'autorise pas la censure à forcer l'auteur de *cartonner* son ouvrage.

Nous croyons pouvoir nous dispenser de commenter cette longue discussion, où Napoléon se montre par instants, sous des aspects qui pourront surprendre plus d'un lecteur. L'attention qu'il y apporta pendant deux années consécutives, à une époque où il était parvenu à l'apogée de sa puissance, prouve du moins l'intérêt qu'il attachait à cette question, et, si l'on peut reprocher quelque chose au décret de 1810, ce n'est pas de n'avoir point été suffisamment élaboré.

Un décret impérial du 6 juillet suivant fit défense à toutes personnes d'imprimer et débiter les sénatus-consultes, codes, lois et règlements d'administration publique, avant leur publication par la voie du Bulletin des lois au chef-lieu du département. Les éditions faites en contravention seraient confisquées.

Un décret du 7 germinal an XIII, encore en vigueur aujourd'hui, avait décidé déjà que les livres d'église ne pourraient être publiés sans la permission de l'évêque diocésain.

Enfin un décret du 29 avril 1811 établit un droit d'un centime par feuille sur les ouvrages connus en imprimerie sous le nom de *labeurs*, c'est-à-dire les ouvrages

considérables et tirés à grand nombre, si ces ouvrages n'appartenaient à aucun auteur vivant ou à ses héritiers. Le produit de ce droit était affecté aux dépenses générales de la direction de l'imprimerie et de la librairie.

Le 15 décembre de la même année, un projet fut présenté au Conseil d'État pour étendre cet impôt aux journaux, en même temps qu'un autre relatif aux cabinets de lecture, et qui fait involontairement songer à une discussion récente sur les bibliothèques communales. D'après ce dernier projet, les cabinets littéraires auraient été assujettis à une patente de 100 à 500 fr., selon la population; ils n'auraient pu être tenus qu'en vertu d'une licence spéciale et par des libraires choisis parmi les mieux famés, et le catalogue des livres mis en lecture aurait dû être probablement examiné et approuvé par la direction de la librairie.

Ces projets furent vivement combattus par Napoléon, qui, dans cette nouvelle discussion, se montre tout à fait libéral.

Il s'étonne qu'on veuille réduire la France entière au régime des couvents. On irait jusqu'à défendre les livres qui sont dans les mains de tout le monde, et que tout le monde est en possession de lire.

Ce n'est pas tout : comment ose-t-on proposer de rendre incertain chaque année l'état des entrepreneurs des cabinets littéraires, de les obliger de retrancher ceux des livres de leurs établissements qu'ils ne justifieront pas être de bons livres et qu'ils ne pourront pas faire comprendre dans le catalogue? Et qui sera juge de ces questions? On nommera apparemment des théologiens pour examiner ces livres?

Ces gênes, ces vexations, ne sont point du tout dans les intentions du chef du gouvernement. Le prétexte qu'on allègue pour les établir ne les justifie point. Si la direction ne peut pas, avec 300,000 francs, suffire à ses dépenses, il faut la supprimer...

Il serait absurde d'ôter des cabinets particuliers des livres que chacun peut aller lire à la bibliothèque publique.

Qu'on empêche les mauvais livres de pénétrer dans les lycées, soit; mais que, hors de là, on laisse chacun lire ce qu'il veut. Pourquoi la

justice se mêle-t-elle de diriger les consciences? Cet amour extrême de la police pour le bon ordre devient une véritable tyrannie.

Le Conseil, dans ses projets, tend toujours à rendre la police plus indépendante qu'elle n'a jamais été. Maintenant la police arrête de son autorité sans que le chef du gouvernement le sache... La moindre intrigue dans les bureaux de police peut compromettre la liberté et la propriété des citoyens... La justice est désarmée vis-à-vis de la police, et cependant il n'y a de liberté et de propriété que par la garantie qu'offrent les tribunaux...

C'est, d'ailleurs, donner trop d'importance aux mauvais livres que de les poursuivre partout. Il n'y a pas de moyen plus sûr de les faire valoir. L'opinant ne connaît pas les œuvres de Parny et n'entend pas les approuver; mais la suppression de cet ouvrage n'était propre qu'à éveiller l'attention, piquer la curiosité, et peut-être le faire réimprimer clandestinement... Il fallait laisser passer le livre sans l'apercevoir, et personne n'y aurait pris garde.

Le fait est qu'il faudra en venir à supprimer la direction de l'imprimerie. Elle s'arroge et perçoit une foule de petits droits qui vexent et qui tourmentent. A quoi bon mécontenter pour obtenir une augmentation de 50,000 francs dans les recettes? Ne semble-t-il pas que le gouvernement de la France soit celui d'un petit prince qui, pour solder quelques dépenses, a besoin de faire ressource et d'arracher à ses vassaux un centime de plus?

Au surplus, Napoléon ne redoute pas l'instruction. Ce n'est pas là ce qui a bouleversé la France. Sous Louis XIV on savait ce qu'on sait aujourd'hui, et néanmoins le royaume n'a pas été agité. La révolution n'est venue que de la faiblesse et de l'ineptie de l'ancien gouvernement.

Il est nécessaire que la direction de l'imprimerie prenne des idées plus libérales... Elle devrait savoir que la censure n'est établie que contre les libelles qui provoquent à la révolte. Qu'elle laisse passer le reste; qu'elle souffre les caprices de la presse.

Enfin, il faut donner à la direction le moins de fonds qu'on pourra. L'opulence ne servirait qu'à lui faire commettre plus de fautes et de vexations. Il ne faut pas qu'elle ait trop de soldats. Multiplier ses agents, ce serait multiplier les abus. Pour masquer leur inutilité, ces hommes imagineraient des vexations nouvelles. Qui sait si, n'ayant rien à faire, ils ne s'aviseraient pas d'aller visiter les bibliothèques des particuliers?

Ce sont toutes ces mesures extraordinaires qui font tant d'ennemis à la direction. On réglemente beaucoup trop. Il est beaucoup de choses qu'un gouvernement sage abandonne à leur cours naturel. L'amour du mieux n'enfante pas toujours le bien, et les innovations sont

rarement heureuses. Par exemple, on a cru utile de réduire le nombre des imprimeurs; qu'en est-il résulté? Qu'on a écarté les meilleurs. Il fallait laisser les choses comme elles étaient : tant pis si quelques imprimeurs mouraient de faim.

Et là dessus, les deux projets furent retirés. C'est donc à tort qu'un député demandait, en 1816, l'abolition de ce « impôt de police » mis sur les journaux par Napoléon, et dont il était fait, selon l'orateur, le plus détestable usage; c'est Louis XVIII qui l'avait établi.

En résumé, et si l'on cherche la pensée générale de toute cette réglementation de la presse durant la période impériale, on la trouve tout entière dans cette phrase de Napoléon : « L'imprimerie est un arsenal qu'il importe de ne pas mettre dans les mains de tout le monde; il s'agit d'un état qui intéresse la politique, et dès lors la politique doit en être juge. »

Et la compression alla toujours s'appesantissant, pour aboutir enfin, comme nous l'avons dit, à la plus inique des spoliations, sans que l'opinion fascinée s'en émût davantage. Mais, dès que la fortune sembla moins sourire à son favori, l'éblouissement se dissipa peu à peu, et il y eut un commencement de réaction dans les esprits, même, on le croira plus difficilement, dans l'esprit de Napoléon. C'est pourtant ce qui résulte du tableau frappant qu'a tracé de l'état moral de cette époque un témoin oculaire, observateur aussi sagace que peintre habile.

« Sans doute, dit M. Villemain, pour le gouvernement de l'empereur, la vigilance inquisitoriale, la police arbitraire et multiple, la censure établie sur toute espèce d'écrits, était chose d'usage. Tout cela datait de son avénement, s'était accru avec ses triomphes, et semblait l'accompagnement intérieur de ses conquêtes au dehors et de sa domination, en un mot le principe même de l'état social imposé désormais à la France. Mais enfin, il faut le

dire, tout cela, sans être moins lourd, avait paru moins accablant, moins antipathique à l'esprit français, tant qu'une gloire immense, des batailles gagnées, des coalitions détruites, des provinces conquises, des royaumes fondés, des alliances dictatoriales signées dans les capitales ennemies, avaient attesté sans interruption la puissance de nos armes et le génie de l'empereur.

« La servitude civile du pays disparaissait un peu dans sa gloire militaire. L'esprit national, flatté de l'agrandissement du nom français, sentait moins tout ce qu'il y avait parfois de petit et de honteux dans les ressorts et les effets du despotisme subalterne où s'appuyait ce grand despotisme de victoires et de prépondérance continentale. On aurait dit un de ces palais magnifiques des temps demi-barbares, un de ces pompeux monuments dont l'œil contemplait de loin la splendeur et la hardiesse, sans apercevoir et sans soupçonner les égouts et les geôles cachés dans leurs fondements.

« C'est ainsi qu'à cette époque d'éclatante prospérité, la pression du pouvoir, sans être moins dure, avait été moins reconnaissable, et s'était dissimulée, pour ainsi dire, sous l'empressement de la flatterie publique. On se prosternait, non pas seulement par contrainte et par peur, mais par éblouissement sincère. Et l'empire lui-même, dans la satisfaction de ses succès prolongés, l'anéantissement des résistances, le découragement ou le silence des vœux contraires, l'empire, sans être moins absolu, ou plutôt à force de l'être sans obstacles, semblait devenir plus doux, et parfois il avait l'air de porter respect à cette nation qu'à défaut de toutes garanties intérieures et de tous droits publics, il nommait du moins la grande nation, et la rendait telle aux yeux de l'étranger.

« En même temps, d'éminents honneurs prodigués aux travaux intellectuels, surtout dans les sciences ma-

thématiques et physiques, l'institution nouvelle et grande en apparence des prix décennaux, l'élévation même d'esprit que le monarque se plaisait à montrer dans ses entretiens, son ambition, contradictoire mais souvent proclamée, de faire monter plus haut le génie du peuple qu'il tenait asservi, tout cela mêlait par exception quelques restes de grandeur morale à l'autocratie de Napoléon. Et à part même ce mouvement d'ascension, qui était la vie de l'Empire, à part ce que la loterie de la guerre, l'étendue croissante du territoire français, l'administration des provinces conquises, offraient aux ambitions individuelles, il y avait pour le pays presque entier, à travers ses sacrifices de sang et de bien-être, un sentiment de promotion nationale et d'orgueil en commun.

« Mais semblable illusion, semblable dédommagement, fut tout à coup singulièrement amoindri et remplacé par des sentiments bien contraires, quand un effroyable désastre, cherché si volontairement et si loin, eut anéanti la plus belle, la plus vaillante armée de l'univers, et que le grand capitaine, réputé si longtemps invincible, fut revenu, tel que le poëte Eschyle a mis en scène le roi de Perse, fugitif et seul, avec *un carquois vide*.

« Il se fit alors, non par une mobilité blâmable des esprits, mais par un retour d'équité vengeresse, une grande révolution dans les idées de la foule et dans le jugement et le langage des habiles. On osa censurer et prévoir. Au milieu des deuils privés, des afflictions de famille, si nombreuses et si déchirantes, il y eut comme un deuil public, sévère, accusateur, faisant circuler de sinistres et insaisissables sarcasmes...

« On sait que, doué d'une lucidité de sévère bon sens égale à la puissance de son génie passionné, Napoléon excellait par moments à juger sa fortune et ses actes, d'un coup d'œil aussi sûr que s'il se fût agi d'un autre, et avec

un désintéressement de lui-même qui semblait sa dernière supériorité, celle de sa raison sur sa gloire.

« C'est là ce qui explique un entretien qu'il eut à peu de temps de là avec M. de Narbonne. Celui-ci, dans sa semaine de service, couché aux Tuileries, tout joignant la chambre de l'empereur, dont la veille s'était prolongée fort tard, se sentit réveiller avant le jour. C'était le prince qui, s'asseyant près de son lit, lui dit familièrement : « Ne bougez, mon cher général, et causons un peu. Vous êtes donc toujours constitutionnel, à ce que je vois, croyant au gouvernement représentatif, à l'opinion, à la liberté d'examen? Je ne vous ai pas encore guéri ; je le conçois, c'est un pli de 1789. C'est votre jeunesse, vos lectures, votre vie tout entière; et puis, il faut être juste, il y a dans tout cela un coin de vérité; c'est, entre nous, moins une querelle d'opinion qu'une variante de date; ce que j'ai fait, j'ai dû le faire, et il n'y avait que moi, moi tout entier, pour succéder à la Révolution, et tenir la place. Mais après moi, je comprends autre chose, un gouvernement de tempérament et d'équilibre, comme vous dites, vous autres.

« Et cela, remarquez-le bien, vous en avez déjà le principe, un sénat, un corps législatif. Que faut-il de plus pour arriver au reste ? Rendre le sénat héréditaire, comme cela se peut, comme cela viendra de soi-même, quand le temps l'aura épuré ; puis donner la parole au Corps législatif : c'est l'affaire d'un nouveau règne ; c'est le lot de mon fils. Il sera probablement un homme ordinaire, de facultés modérées : car, vous savez cette loi de la nature, le génie ne se transmet pas ; depuis que le monde est monde, il n'y a pas eu, que je sache, deux grands poëtes, deux grands mathématiciens, deux grands conquérants, deux monarques de génie, dont l'un soit le fils de l'autre.

« Mon fils sera donc dans la moyenne de l'humanité ; eh bien! voilà votre roi constitutionnel tout trouvé, le cadre étant prêt d'ailleurs, et la fondation affermie par le temps. Il sera médiocre, rien de mieux ; cela n'empêche pas qu'il ne puisse être actif et sage, s'il a été bien élevé. C'est à vous que je pense pour cela. Tout est incertain dans ce monde, pour le plus puissant et le plus haut placé. Je ne m'attends pas à une longue vie. Je serai satisfait si, comme j'y songe depuis assez longtemps, mon fils est élevé par vous dans les sages maximes et les sentiments français que vous avez [1]. »

« L'avenir politique était bien sombre, ajoute M. Villemain, et jusqu'à cette espèce de pronostic douloureux et de résignation plus douce dans l'âme altière de l'empereur, tout semblait annoncer l'ébranlement de cette prodigieuse fortune, et comme l'an climatérique de ce génie extraordinaire. »

Mais Napoléon n'entrevoyait ou ne voulait s'avouer que la moitié de la vérité : ne devait-il pas comprendre qu'aussitôt que son bras de fer se serait retiré, ce ressort si longtemps et si fortement tendu éclaterait et se briserait dans la main de ce successeur dont il prévoyait lui-même l'insuffisance. Ne devait-il pas lui épargner cette épreuve, préparer la transition ? Comme les hommes de son ordre, Napoléon avait des éclairs de lumière et des élans de pensée qui lui entr'ouvraient la sphère des hautes vérités ; mais le despote avait de prompts retours. C'était « un génie incomparablement actif et puissant, admirable par son horreur du désordre, par ses profonds instincts de gouvernement et par son énergique et efficace rapidité dans la reconstruction de la charpente sociale, mais un génie sans mesure et sans frein, qui n'acceptait, ni de Dieu, ni

[1] Villemain, *Souvenirs contemporains*, t. I, *M. de Narbonne*, p. 276.

des hommes, aucune limite à ses désirs ni à ses volontés, et qui par là demeurait révolutionnaire en combattant la Révolution ; supérieur dans l'intelligence des conditions générales de la société, mais ne comprenant qu'imparfaitement, dirai-je grossièrement, les besoins moraux de la nature humaine, et tantôt leur donnant satisfaction avec un bon sens sublime, tantôt les méconnaissant et les offensant avec un orgueil impie[1]. » Ainsi, le lendemain pour ainsi dire de la scène que nous venons de rapporter, au milieu de 1813 même, après Bautzen, à Mayence, il s'emportait contre « la bande d'imbéciles qui soupiraient au fond de l'âme pour la liberté de la presse, pour la liberté de la tribune, et qui croyaient à la toute-puissance de l'esprit public. » — « Eh bien ! s'écriait-il, vous allez savoir mon dernier mot : tant que cette épée pendra à mon côté, vous n'aurez aucune des libertés après lesquelles vous soupirez[2]. »

Quelques mois après, l'empereur tombait, abandonné par le plus grand nombre et repoussé par les autres. Est-ce donc l'action dissolvante de la presse qui avait sapé sa popularité et préparé sa chute ? Évidemment non, et l'on penserait avec plus de raison, ce semble, que la presse libre aurait empêché les fautes qui précipitèrent sa ruine. « Si, dit M. Thiers, il y avait eu liberté de langage dans les corps de l'État et dans les journaux, un conquérant aveuglé n'aurait pas pu perdre en Espagne, en Russie, en Allemagne, un million de Français, nos frontières et lui-même[3]. »

[1] Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 4.
[2] *Mémoires du comte Beugnot.*
[3] *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XVIII, p. 270.

PREMIÈRE RESTAURATION

La presse a traversé des fortunes bien diverses ; mais l'on ne trouverait peut-être pas dans toute son histoire une époque aussi curieuse que celle qui suivit le premier ébranlement du trône impérial ; rien de plus étrange et de plus instructif que le spectacle qui se produisit alors.

Cette liberté de la presse dont gouvernants et gouvernés avaient, pendant tant d'années, paru faire si bon marché, elle est alors dans toutes les bouches, elle figure dans tous les programmes. L'opinion publique la réclame et en fait une condition absolue de son adhésion ; ceux qui se disputent l'empire l'offrent d'ailleurs spontanément, protestant pour elle du plus grand amour. Le pouvoir qui tombe s'y cramponne comme à une branche de salut ; le pouvoir qui monte l'arbore comme un drapeau, sauf à la renier quand il se croira maître de la place.

Cependant, l'idée avait trop profondément pénétré dans les esprits, la question avait été trop nettement et trop vivement posée, pour qu'il fût possible désormais de l'éluder. Le jour approche où la liberté de la presse, après tant de fluctuations, va prendre rang en France, va conquérir sa place légale, la place qui lui appartient dans les institutions de tout peuple civilisé.

Et cette prise de possession, si je puis ainsi parler, sera marquée par les luttes les plus glorieuses, luttes

soutenues par la presse, non-seulement pour son affranchissement, pour sa propre cause, mais encore pour celle des autres libertés, dont elle est solidaire, pour la défense de ces grandes conquêtes de 89, dont un parti aveugle aurait voulu dépouiller la France.

Si néanmoins la nécessité de la liberté de la presse était unanimement reconnue, on s'accordait généralement sur ce point, qu'une législation sévère devait protéger la société, le gouvernement, les particuliers, contre ses excès. Nous allons trouver cette double nécessité partout formulée.

Mais quelle sera la mesure? Là demeurera longtemps la question, là est l'éternel problème, et, en attendant qu'on y trouve une solution, on serrera le frein.

Le gouvernement qui cherchait à s'élever sur les ruines de l'Empire devait nécessairement en prendre le contrepied, et faire briller aux yeux de la nation, fatiguée de guerre et de despotisme, la paix et la liberté. Le 1er avril, le sénat décidait que le gouvernement provisoire préparerait un projet de Constitution, et que, dès le lendemain, il ferait connaître aux Français, par une adresse, les principes fondamentaux sur lesquels cette constitution devait reposer. La liberté de la presse était un de ces principes, et elle fut, en effet, consacrée par le sénatus-consulte du 6 avril, dont l'article 23 est ainsi conçu :

La liberté de la presse est entière, sauf la répression légale des délits qui pourraient résulter des abus de cette liberté.

Mais dès le lendemain le gouvernement provisoire prenait l'arrêté suivant :

Le gouvernement provisoire, considérant que le moyen le plus certain d'établir la liberté publique est d'empêcher la licence ; que la liberté de la presse, qui doit être la sauvegarde des citoyens, ne doit pas

devenir un moyen d'insulte et de diffamation ; que, dans les circonstances présentes, un pareil abus, et surtout celui qu'on pourrait faire des pamphlets et affiches publiques, deviendrait facilement une arme perfide dans les mains de ceux qui pourraient chercher encore à semer le trouble parmi les citoyens, et mettre ainsi obstacle au noble élan qui doit les réunir tous dans une même et si juste cause ; ouï le rapport du commissaire au département de la police générale, et conformément au principe établi dans l'article 3 de son arrêté du 4 avril 1814 ; — Arrête ce qui suit :

Art. 1er. Aucun placard ou affiche ne pourra être apposé dans les rues ou places publiques sans avoir été préalablement présenté à la préfecture de police, qui donnera le vu pour afficher.

Art. 2. Il est défendu à aucun colporteur de crier dans les rues, vendre et distribuer aucun pamphlet et aucune feuille dont la distribution n'ait pas été autorisée par la préfecture de police.

Et le même jour, on donnait aux journaux existant au 31 mars précédent, autres que le journal officiel, un censeur placé sous l'autorité du ministre de la police.

Cependant Louis XVIII, ratifiant, en quelque sorte, les promesses du gouvernement provisoire, s'engageait, dans la déclaration de Saint-Ouen, du 2 mai, à « respecter la liberté de la presse, sauf les précautions nécessaires à la tranquillité publique, » et la Charte constitutionnelle la consacra solennellement dans son article 8 :

Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté.

Cet article avait donné lieu, dans le sein du comité de Constitution, à des débats dont nous devons dire un mot, parce qu'ils se reproduisirent plus d'une fois à la tribune, lorsqu'il s'est agi de réglementer l'exercice de la liberté qu'il consacrait.

La rédaction primitive portait : « En se conformant aux lois qui doivent *prévenir* et *réprimer* les abus de cette liberté. »

Boissy d'Anglas demanda la suppression du mot *prévenir*. « Réprimer un abus, disait-il, c'est empêcher qu'il ne se *reproduise*; le prévenir, c'est empêcher de le *commettre*. Or, le moyen d'*empêcher*, en fait de presse, à moins de rétablir la censure! Le droit de publier et de faire imprimer ses opinions, dans ce cas, n'existe plus. »

Cette théorie, et l'article en lui-même, rencontrèrent des contradicteurs passionnés. L'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, intervint. Pour lui la discussion était sans objet : *prévenir* et *réprimer* étaient synonymes. « Qui prévient réprime, » disait-il. Les commissaires, qui ne voyaient qu'un double emploi, une redite, dans le mot *prévenir*, en votèrent la suppression, et donnèrent ainsi la majorité aux partisans de la liberté de la presse. De sorte, remarque M. de Vaulabelle, que la conquête de cette liberté sans laquelle nulle autre n'existe, et qui constituait pour ainsi dire à elle seule toute la Charte de 1814, fut le résultat d'une confusion grammaticale, sur laquelle on essaya vainement de revenir.

Si l'on s'en rapportait à M. Beugnot, aucun des membres de la commission n'aurait supposé que la liberté des journaux quotidiens fût comprise dans la liberté de la presse. Mais j'aime mieux croire, avec M. Thiers, « qu'à cette époque, personne, faute d'expérience, ne pensait aux distinctions qui ont été admises plus tard entre les journaux et les livres. » M. Thiers dit, d'ailleurs, qu'il « n'y eut presque pas de contestation sur l'article 8. »

Quoi qu'il en soit, le 10 juin, six jours seulement après la promulgation de la Charte, parut une ordonnance qui, en attendant qu'une nouvelle loi eût réglé cette matière, maintenait « les lois, décrets et règlements relatifs à l'usage de la presse et aux délits qui pourraient se commettre par cette voie. »

Le gouvernement, cependant, paraissait avoir hâte de vider cette question brûlante, ce fut la première dont il saisit les chambres, aussitôt qu'elles furent constituées. Le 5 juillet, un mois à peine après la promulgation de la Charte, et, disait le préambule, pour en assurer le bienfait, le ministre de l'intérieur, l'abbé de Montesquiou, présentait à la Chambre des députés un projet de loi qui en abolissait virtuellement un des articles les plus importants.

Ce projet, devenu la loi du 21 octobre, se composait de deux titres : le premier relatif aux brochures, journaux et écrits périodiques ; l'autre, à la police générale de la presse.

D'après le titre I[er], tout écrit de moins de *trente feuilles d'impression* était soumis à la censure préalable. Si deux censeurs au moins jugeaient que l'écrit était contraire à la Charte, ou de nature à troubler la tranquillité publique, à blesser les mœurs, etc., le directeur général de la librairie pouvait ordonner qu'il fût sursis à l'impression. Il serait formé au commencement de chaque session, une commission de trois pairs, trois députés et trois commissaires du roi. Le directeur rendrait compte à cette commission des sursis qu'il aurait ordonnés, et, si elle estimait que les motifs de ces sursis étaient insuffisants, ou qu'ils ne subsistaient plus, il serait levé par le directeur.

Quant aux journaux et écrits périodiques, ils ne pourraient paraître qu'avec l'autorisation du roi.

D'après le titre II, nul ne pourrait être imprimeur, ni libraire, s'il n'était breveté par le roi et assermenté. Le brevet pourrait être retiré à tout imprimeur ou libraire qui aurait été convaincu par jugement de contravention aux lois et règlements.

Cette loi était présentée comme le « complément néces-

saire de l'article de la Charte constitutionnelle qui garantissait la liberté de la presse. »

Personne, disait l'exposé des motifs, ne conteste plus aujourd'hui la justice et les avantages de cette liberté longtemps redoutée. L'imprimerie a rendu à la société de si grands et de si nombreux services qu'une nation civilisée ne saurait renoncer aux bienfaits qu'elle peut encore en attendre. C'est surtout après tant d'années de discordes et de calamités publiques qu'elle devient nécessaire pour dissiper les funestes systèmes que les malheurs du temps ont produits, pour rendre utiles les leçons de l'expérience, et donner ainsi un véritable esprit public, à la place de ces opinions éphémères qui en avaient injustement usurpé le nom.

Le roi n'est pas moins intéressé que ses sujets à voir renaître ces bienfaits de la liberté de la presse ; il a besoin d'entendre la vérité, comme vous avez besoin de la lui dire, mais cette vérité amie de l'ordre que la sagesse inspire toujours, qui calme les passions, au lieu de les irriter, et qui apprend aux peuples à redouter également l'oppression et la licence.

C'est cet amour de la vérité qui a dicté la loi que nous vous proposons aujourd'hui. Son véritable objet est de rendre utile et durable cette liberté vainement publiée jusqu'à nos jours, et qui semble, comme tous les autres biens de l'humanité, ne pouvoir être départie aux peuples que lorsqu'elle est maintenue dans les bornes que la raison lui prescrit...

Telle est la nature de cette liberté que, pour savoir en faire usage, il faut en avoir joui. Donnez-lui donc toute l'étendue nécessaire pour que la nation n'apprenne qu'à s'en servir ; mais opposez-lui encore quelques barrières pour la sauver de ses propres excès. Ces barrières ne doivent pas s'étendre au delà des dangers qui menaceraient la liberté même ; la loi qu'on vous propose ne demande rien de plus...

Si nous vivions à une époque où la raison, depuis longtemps formée et éprouvée, eût un empire plus fort que celui des passions, où l'intérêt national, clairement reconnu et vivement senti, eût attaché à sa cause la majorité des intérêts particuliers, où l'ordre public, fortement consolidé, ne craignît pas les attaques de l'imprudence ou de la folie, la liberté indéfinie de la presse serait sans danger, et n'offrirait même que des avantages. Mais notre situation n'est pas si heureuse ; notre caractère même s'oppose, aussi bien que notre situation, à l'établissement d'une liberté indéfinie. La nature a réparti ses dons entre les peuples comme entre les individus ; la diversité des institutions a for-

tifié ces différences primitives. Nous avons reçu en partage une vivacité, une mobilité d'imagination, qui ont besoin d'être contenues. Gardons-nous de nous en plaindre; n'envions pas à une nation voisine des avantages d'un autre genre : les nôtres nous ont valu assez de bonheur et de gloire pour que nous puissions nous en contenter; nous leur devons cette élégance de goût, cette délicatesse de mœurs, qui s'irritent du moindre oubli des convenances, et qui ne nous permettent pas de les violer sans tomber aussitôt dans une licence effrénée.

Conservons ce caractère national qui nous a distingués si longtemps et avec tant d'éclat; ne nous jetons pas dans des habitudes qui lui seraient contraires.

En vous demandant d'assigner quelques limites à la liberté de la presse, on ne vous demande point de violer un principe, mais de l'appliquer comme il convient à nos mœurs. Le roi ne vous propose rien qui ne lui paraisse rigoureusement nécessaire pour le salut des institutions nationales et pour la marche du gouvernement.

La conséquence, malheureusement, répondait peu à ces prémisses : c'était la violation formelle de l'article 8 de la Charte, c'était la censure, pour les livres comme pour les journaux.

Aussi une immense clameur s'éleva-t-elle contre ce malencontreux projet, que les libéraux dénonçaient comme un attentat à la civilisatiion, à la liberté, à la Charte. Et en attendant que la discussion s'ouvrît à la Chambre, les opinions opposées essayèrent leurs forces dans les journaux et dans de nombreuses brochures, parmi lesquelles nous nous bornerons à citer celle de Benjamin Constant : *De la liberté des brochures, des pamphlets et des journaux, considérée sous le rapport de l'intérêt du gouvernement*, où l'éminent publiciste établissait clairement que la liberté de la presse, nuisible aux mauvais gouvernements, est favorable aux bons, et que rien n'est plus fâcheux que l'asservissement des journaux, non-seulement pour les citoyens, mais pour le gouvernement lui-même, qui devient responsable de tout ce que les journaux publient.

A quoi le philosophe de l'ancien régime, M. de Bonald, répondait que « les gouvernements, tuteurs de l'éternelle minorité des peuples, ne peuvent pas livrer la morale publique au hasard d'un combat inégal entre les esprits, et laisser ainsi à la merci des opinions particulière l'éducation des peuples. » Et il ajoutait qu'en définitive la censure est, pour les écrivains eux-mêmes, bien préférable à la répression par jugement : la censure, en effet, est un avertissement, le jugement une flétrissure publique. »

L'émotion n'avait pas été moins vive à la chambre des députés que dans le public; aussi la discussion dans les bureaux fut-elle longue et animée, et ce fut seulement le 1er août que M. Raynouard lut à la chambre son rapport, qui concluait au rejet du projet comme entaché d'inconstitutionnalité.

La faculté de penser, y était-il dit, est le plus noble attribut dont l'homme ait été doué par le Créateur.

Mais cette précieuse faculté resterait imparfaite si l'homme n'avait le pouvoir et le droit d'énoncer sa pensée, de l'agrandir et de la perfectionner en la communiquant.

Il la communique :

Ou par les sons fugitifs qui constituent la parole,

Ou par les signes permanents qui constituent l'écriture.

Ainsi, parler et écrire ne sont que l'exercice et le développement d'une même faculté, l'usage d'un don naturel.

Une charte peut reconnaître et respecter le droit qu'ont tous les citoyens de communiquer par l'écriture leurs opinions et leurs sentiments, ainsi qu'ils les communiquent par la parole; mais une charte ne confère pas ce droit : il vient de plus haut et de plus loin, comme le droit de penser, de parler et d'agir.

La loi ne condamne les paroles et les actions des citoyens qu'autant qu'elles offrent au magistrat un délit à réprimer et à punir : de même, dans l'exercice de la faculté d'écrire, la loi ne doit rechercher et condamner que l'abus de cette liberté.

Où se montre le délit, là seulement commence l'autorité du magistrat.

Examinant ensuite l'ancienne législation française, il établissait que, jusqu'au commencement du dix-huitième siècle, la liberté de la presse, en fait, avait existé en France, et rappelait que, vers la fin de ce siècle, elle avait été demandée par le parlement de Paris d'abord, puis par les cahiers des divers ordres. Enfin, le roi, dans sa déclaration du 2 mai, la Charte, dans son article 8, l'avaient formellement promise et consacrée. Mais la Charte fût-elle muette, il n'en serait pas moins indispensable d'affranchir la presse.

Oui, en tout pays où la liberté politique et la liberté civile sont établies sur des lois fondamentales, sur un droit public, les citoyens doivent nécessairement jouir de la liberté de la presse, qui en est la première et la plus sûre garantie.

On conçoit la liberté de la presse existant dans un pays qui n'a pas de constitution écrite : cette liberté y supplée ; mais conçoit-on l'existence et la durée d'une constitution, le maintien d'une charte, l'inviolabilité des droits publics, sans la liberté de la presse ?

Non ; les agents de l'autorité se font toujours une sorte de devoir d'agrandir et d'étendre le pouvoir du maître ; ils espèrent ainsi affermir leur propre autorité. Cet excès de dévouement menace sans cesse les droits d'une nation. Quel sera le moyen de le contenir dans les limites que la loi a posées? Il n'en est qu'un ; il est prompt, il est efficace : c'est la liberté de la presse, qui tout à coup avertit, sans danger et sans secousse, et le monarque et la nation, qui cite au tribunal de l'opinion publique l'erreur d'un ministre, la prévarication d'un agent, et réprime ainsi le mal naissant, en appelant l'attention sur le mal plus grand qui en serait la suite.

On nous dit que le zèle assidu des grands corps de l'État empêchera la violation des droits publics. Mais ces corps ne sont pas toujours rassemblés pour exercer cette utile surveillance. Que faire pendant l'intervalle des sessions? Comment arrêter une grande injustice avant qu'elle soit consommée, une mesure funeste ou coupable avant qu'elle soit exécutée ? N'est-ce pas en donnant à de justes et sages réclamations cette publicité soudaine, qui dénonce le danger au monarque et à la nation ?

Lorsque ces grands corps, ces gardiens des droits publics, sont assemblés, n'est-ce pas surtout par l'exercice de la liberté de la presse

qu'on peut leur soumettre des questions utiles, et souvent même leur faire connaître la vérité?

Et si ces corps eux-mêmes tombaient dans l'injustice ou dans l'erreur, quelle autre espérance de les ramener aux principes que l'usage de la liberté de la presse? Oui, sans doute, nous devons l'invoquer pour nous; mais nous devons aussi l'invoquer contre nous. Ne redoutons pas son utile surveillance : c'est à elle de nous aider dans les efforts que nous ferons pour fonder notre droit public, et pour maintenir l'inviolabilité de notre charte constitutionnelle...

Et comment les citoyens pourraient-ils exercer avec succès le droit de pétition, qui a été reconnu et consacré par la charte, s'ils étaient privés de la liberté de la presse? Quels moyens leur resteraient de se faire entendre, d'intéresser en leur faveur l'opinion publique, et d'éclairer les membres des grands corps qui doivent prononcer sur leurs réclamations?

Rendant compte ensuite de ce qui s'était passé au sein de la commission, le rapport continuait ainsi :

La commission, à l'unanimité, a pensé que le projet de loi ne pouvait être adopté tel que l'avait proposé le gouvernement; mais quatre membres, sur neuf, admettaient, au moins provisoirement, le système de la censure préalable. Selon ces quatre membres, la cause première des infortunes de la France était dans les journaux et les pamphlets, et on devait faire au bien public le sacrifice passager d'un droit particulier.

Ils pensaient, d'ailleurs, qu'en obligeant les auteurs à *se conformer* aux lois qui devaient réprimer les abus de la liberté, la Charte n'avait pu exclure toute espèce de mesure préventive, autrement le mot *se conformer* eût été vide de sens. La majorité n'avait point partagé cet avis, et les avantages de la liberté de la presse lui avaient paru fort supérieurs à ses inconvénients. Elle persistait à y voir la sauvegarde de toutes les autres libertés, une sauvegarde qu'aucune autre ne pouvait remplacer. Elle maintenait d'ailleurs que, soit qu'on examinât l'esprit ou la lettre de la Charte, le sens légal ou le sens grammatical de l'article 8, il était impossible d'admettre que *réprimer* signifiât *prévenir*. *Réprimer* les abus, ce n'est pas *prévenir* les abus, ce n'est pas arrêter l'usage. L'abus ne peut naître que de l'usage... *Réprimer* n'a jamais été synonyme de *prévenir*. Prévenir, c'est empêcher que le mal ne naisse; *réprimer*, c'est empêcher qu'il ne fasse des progrès. La loi qui prévient ne réprime pas; elle n'a rien à réprimer, à punir, puisqu'elle empêche le délit de naître. La loi qui punit le délit, en le pu-

nissant, l'empêche de faire des progrès, d'avoir des suites plus funestes. Il n'y a donc nul doute que la Charte, en ne soumettant la liberté de la presse qu'à des lois répressives, n'a entendu ni pu entendre l'existence ou la possibilité de la censure, et dès lors la proposition contenue dans le projet de loi est inconstitutionnelle. Quant à l'argument tiré des circonstances, elles n'étaient point aussi alarmantes qu'on se plaisait à le dire.

Répondant plus tard au ministre, Raynouard disait encore, à ce sujet, qu'en définitive la situation de la France était plus rassurante que celle de l'Angleterre en 1694, quand le Parlement refusait de maintenir l'acte qui avait limité la liberté de la presse, et que c'était faire injure à la France que de la croire, au dix-neuvième siècle, incapable de supporter ce que l'Angleterre avait supporté au dix-septième. Et, d'ailleurs, la loi n'était pas présentée à titre de loi provisoire et exceptionnelle, mais à titre de loi permanente et organique.

En résumé, disait, en terminant, M. Raymond, la Charte a prononcé, il s'agit de l'exécuter.

Soit qu'on examine l'esprit ou la lettre de la Charte, le sens grammatical ou le sens légal, il est impossible d'admettre que *réprimer* signifie *prévenir*.

Peut-on supposer que la Charte ait, dans le même article, donné, par une déclaration expresse, la faculté d'imprimer librement, et ait retiré au même instant cette faculté par une restriction tacite?

Qu'est-ce que publier librement ses opinions, c'est-à-dire qu'est-ce que la liberté de la presse?

« La liberté de la presse, répond Blackstone, consiste à ne pas mettre de restriction antérieure aux publications, et non à les exempter de poursuites criminelles quand la publication a eu lieu. »

Qu'avons-nous besoin d'invoquer des autorités étrangères? Le projet de loi, le ministre lui-même nous l'apprendraient, s'il en était besoin.

L'article premier dit que tout écrit de plus trente feuilles d'impression pourra être publié librement et sans examen ou censure préalable.

Le ministre, dans son discours, dit la même chose, et il ajoute que

soumettre tous les livres à la censure, ce serait anéantir la liberté.

Ainsi, point de censure, impression sans examen préalable, s'appelle liberté de la presse.

Être soumis à la censure ou à l'examen préalable, c'est ne pas jouir de la liberté de la presse.

Donc, la Charte, ayant promis la liberté, a nécessairement dispensé de la censure préalable; donc la loi qui la propose serait inconstitutionnelle.

Ainsi, l'esprit de la Charte ne permet pas la censure préalable, ce qui suffirait pour décider la question.

Mais la lettre repousse également cette censure. *Réprimer* n'a jamais été synonyme de *prévenir*.

Prévenir, c'est empêcher que le mal naisse.

Réprimer, c'est empêcher qu'il fasse des progrès.

La loi qui prévient ne réprime pas; on n'a rien à réprimer, à punir, puisqu'elle empêche le délit de naître.

Ainsi, nul doute que la Charte, ne soumettant la liberté de la presse qu'à des lois répressives, n'a ni annoncé ni pu annoncer l'existence et la possibilité de la censure, et dès lors la proposition contenue dans le projet de loi serait contraire à notre droit public, serait inconstitutionnelle.

Ce rapport eut un grand succès dans la Chambre, et un plus grand encore au dehors. On en jugera par le préambule d'une lettre adressée quelques jours après à son auteur par le comte de Montgaillard, « royaliste constitutionnel selon la Charte » :

En ma qualité de Français, de fidèle sujet du roi, je vous remercie du rapport lumineux et profond que vous venez de présenter sur la liberté de la presse. Votre éloquence, votre probité politique vous placent à côté de ces orateurs dont une nation s'enorgueillit. Cicéron eût ambitionné des circonstances aussi grandes; il n'eût pas plaidé mieux que vous la cause de la pensée; vous avez raisonné, discuté comme l'eût fait ce père des lettres et de la liberté. Les temps modernes n'offrent pas un plus noble plaidoyer que le vôtre; les membres du parlement britannique n'ont jamais fait entendre, sous les voûtes de Westminster, des accents plus patriotiques, plus dignes de la nation et du trône. Poursuivez cette carrière de liberté et de gloire, la reconnaissance de vos concitoyens et de la postérité vous attend.

Déjà vous aviez vengé les Templiers de la tyrannie de Philippe-le-Bel; ces victimes de la superstition et de la cupidité ont obtenu, à votre voix, une justice qui leur avait été déniée pendant six cents ans. Aujourd'hui vous soutenez les droits de la pensée et du génie; vous êtes toujours dans vos domaines. Les esprits libres, les âmes généreuses, tous les Français amis du trône se rangent à vos côtés et vous environnent de leur reconnaissance aussi bien que de leur admiration.

Dans cette lettre, qui fut bientôt suivie d'une seconde, et à laquelle il avait donné pour épigraphe ces vers de Voltaire (*Épitre au roi de Danemark sur la liberté de la presse*) :

Quelquefois, dans Paris, un commis à la phrase
Me dit : A mon bureau venez vous adresser,
Sans l'agrément du roi vous ne pouvez penser.
Pour avoir de l'esprit, allez à la police!
Les filles y vont bien, sans qu'aucune en rougisse!...

le fougueux écrivain s'élève avec une grande force et une irrésistible logique contre la censure, « ce bâillon moral qui opprime, enchaîne le sujet privé de la *faveur* du ministre, » contre les censeurs, ces « officiers préposés à la douane des pensées. »

La plus noble, la plus précieuse des facultés de l'homme est la pensée : et la manifestation de la pensée est le premier comme le plus incontestable des droits du citoyen, c'est-à-dire du sujet.

L'article 8 de la Charte dit : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté. » Cet article est positif; il n'admet ni restrictions, ni subterfuges, ni modifications; il assure la liberté de la nation et les droits du trône. Cet article *abolit la censure*. La charte constitutionnelle est donc violée par ce seul fait que la censure *existe* encore.

Les Français ont-ils le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, lorsqu'ils sont forcés d'avoir l'*approbation* d'une censure et la *permission* du directeur général de la librairie ?...

L'auteur et l'ouvrage sont, dans de certaines circonstances, inexorablement sacrifiés à l'ambition, à la vanité ou à la sotte ignorance d'un commis du pouvoir.

On le dit depuis vingt siècles, *tot capita, tot sensus*. Et, en effet, deux hommes ne peuvent pas plus se ressembler exactement dans leurs idées que dans leurs physionomies. La censure exige cependant que je sache, que je raisonne, que je discute, comme le juge qu'elle place à la porte de ma conscience et de mon esprit...

Que de maux eussent été épargnés, depuis trois siècles, à l'humanité, si le despotisme et la superstition n'eussent pas enchaîné la pensée ! La vérité, mise dans tout son jour, eût fait naître plus tôt la raison dans les esprits, la tranquillité dans les consciences.

Si la presse eût été libre, les massacres de Merendol et de Cabrière, cette horrible journée de la Saint-Barthélemy, qui flétrira dans tous les siècles la mémoire de Charles IX, n'eussent pas eu lieu ; la France eût évité ces guerres de religion qui ensanglantèrent si longtemps le royaume et provoquèrent l'assassinat de tant de rois ou de princes, *l'assassinat d'Henri IV!*

Si la presse eût été libre, les trente dernières années du règne de Louis XIV n'eussent pas été déshonorées par des intrigues de prêtres, par les petites passions d'une femme. Ce monarque n'eût pas révoqué l'Édit de Nantes, fait fusiller ses sujets dans les Cévennes et déporté l'industrie et le commerce de son royaume.

Si la presse eût été libre, le régent n'eût pas introduit en France cette dépravation de mœurs, plus funeste, cent fois, que l'hypocrisie de la cour de Louis XIV ; le Palais-Royal n'eût pas été le berceau du philosophisme et de la débauche ; et la nation française, toujours fidèle à son noble caractère, n'eût pas vu l'agiotage corrompre à la fois les esprits et les cœurs, et engendrer enfin la révolution.

Si la presse eût été libre, Louis XV, ce monarque dont le cœur était si bon, le jugement si droit, mais le caractère si faible, Louis XV n'eût pas offert à la nation cette succession de maîtresses et de fautes politiques sur lesquelles l'histoire elle-même est forcée de jeter un voile. Les abbés Terray et les Saint-Florentin n'eussent pas dévoré l'État, vidé les bourses et rempli les cachots.

Si la presse eût été libre, oui, je l'affirme, et avec confiance, le plus vertueux des rois, Louis XVI, n'eût pas péri sur un échafaud. La vérité, dont il était si digne, qu'il cherchait, qu'il aimait autant qu'il chérissait son peuple, la vérité fût arrivée à tous les instants jusques à son trône, elle lui eût fait connaître sa situation et le seul remède qu'elle comportait.

Éclairez les hommes, si vous voulez les rendre sages, raisonnables, fidèles à leurs monarques ; c'est l'ignorance, ce sont les faux raisonnements qui rendent l'homme méchant et séditieux.

Qu'on cite, si l'on peut, une seule guerre, une seule catastrophe politique, *véritablement* occasionnée par la liberté de la presse? Je ne parle pas des *prétextes*, le fanatisme religieux et le despotisme ministériel les fournissent à leur gré. Parlerait-on de la révolution française! Hélas! nous sommes tous coupables, et personne ne l'est par conséquent : la cour, la noblesse, le clergé, le parlement ont concouru, avec une sorte de rivalité, à cette épouvantable subversion...

Qu'on ne s'y trompe point! rien n'est si dangereux que de passer par-dessus toutes les règles, par-dessus la loi, sous le *prétexte* du bien de l'État. Car, pour obtenir un avantage du moment, on porte de cette manière atteinte aux *lois* qui font la *sûreté* de la nation, et on ouvre la brèche au despotisme, *toujours armé du prétexte du bien de l'État.*

La liberté de la presse, dans tout gouvernement libre et bien constitué, est le droit qu'a tout individu de manifester ses opinions sur les actes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; et cette liberté doit être illimitée : sans cela tout peuple doit renoncer à sa liberté...

Le texte, l'esprit, la lettre de la charte, sont clairs, positifs, invariablement fixés. L'article 8, relatif à la liberté de la presse, n'est pas susceptible d'interprétation, cet article fût-il soumis au corps entier des ci-devant jésuites. Ou la charte a voulu que les Français jouissent de la liberté de la presse, ou elle ne l'a pas voulu : dans le premier cas, il ne saurait exister de *censure*, puisque la censure détruirait la charte; dans le second cas, il ne fallait pas promettre, ou il faut tenir quand on a promis.

Réprimer les *abus* de la liberté de la presse, est une chose voulue, désirée, vivement sollicitée par tous les fidèles et loyaux sujets de Sa Majesté; mais *réprimer* veut dire *punir;* on ne punit qu'une faute commise, ce qui suppose, par conséquent, la faculté de la commettre. *Réprimer* ne veut pas dire *prévenir*, toutes les synonymies possibles sont ici en défaut; la langue française a un caractère de clarté, même de sécheresse, qui prévient les fausses interprétations. J'ai donc le *droit*, moi, de publier et de faire imprimer mes opinions; j'use de ce droit, que Louis XVIII a *reconnu*, qu'il ne m'a point donné, qu'il m'a seulement garanti en montant sur le trône de ses pères, en vertu des vœux des Français, et en vertu de la Charte constitutionnelle, qu'il a promulguée de son propre mouvement...

Nous voici arrivés à la question *subtile!* Il vaut mieux *prévenir* que *punir*, disent les ennemis de la pensée. Certes, ces écumeurs de la littérature, ces fripiers de morale, tous ces capucins philosophes ne peuvent pas être accusés d'amour-propre, d'imprudence; ils ne hasardent pas leurs fonds, ils ne commercent qu'avec les pensées des autres,

et ils ne feront banqueroute qu'au bon sens et à la raison. Mais tous ces regrattiers politiques font un étrange abus de la parole ; leurs raisonnements sont des sophismes, des paradoxes à tant par ligne ; ils nous donnent des sottises pour des raisons, des abus pour des lois admirables, ils supposent toujours ce qui est en question ; ils prouvent seulement que nous manquons d'hommes en bien des genres, et cela est très-vrai ; mais toutes les nations ne sont pas en meilleur état que nous, si l'on en excepte la noble et libre Angleterre.

Si ces messieurs faisaient triompher la cause de l'ignorance et de la servitude, si cet adage du despotisme : *Il vaut mieux prévenir que punir*, était adopté par le pouvoir législatif, il n'est pas une seule des actions de l'homme qu'on n'eût le *droit* d'interdire ; il n'est pas un seul article de la Charte constitutionnelle qu'on n'eût le *droit d'interpréter*, de *suspendre*, et par conséquent d'annuler : un peu d'adresse et beaucoup d'impudence suffirait pour arriver à ce résultat...

La *république* est dans la *liberté* de la presse, disent certains folliculaires. Il faut volontairement fermer les yeux ou être entaché d'une ignorance monacale pour professer une absurdité semblable. C'est la royauté qui est tout entière dans l'article 8 de la Charte ; c'est la tranquillité et la restauration du royaume qui sont renfermées dans l'acte constitutionnel. La république ! personne n'en veut plus en France, même les hommes qui ont eu le malheur de la croire convenable au caractère français ; elle est frappée de l'anathème national...

Les ministres, sans doute, peuvent craindre la liberté de la presse, elle doit éclairer leur conduite ; mais l'autorité royale, inviolable, sacrée, chère à tous les Français, n'a rien à perdre ; elle a tout à gagner, au contraire, dans l'esprit et dans le cœur des Français, de cette liberté illimitée.

Les dépositaires du pouvoir ont *seuls* intérêt à ce que la parole et la pensée soient également comprimées, à ce que la vérité n'arrive au souverain que par des bouches ou des plumes vénales, à ce que les actes de leur administration soient toujours enveloppés de ténèbres...

Sans doute il existera toujours dans un État des esprits dangereux, des hommes inquiets, je dirai plus, des hommes en contradiction permanente avec les lois : faut-il pour cela priver une nation entière d'un droit positif, légal, incontestable ? Sans doute la liberté de la presse peut enfanter des abus graves, tendant à compromettre la tranquillité ou la réputation des citoyens ; mais les lois sont instituées pour protéger cette réputation et cette tranquillité.

Je ne dirai plus qu'un mot : tout gouvernement où la liberté de la

presse n'existe pas, est un gouvernement despotique ou tout prêt à le devenir...

Tout Français, ce me semble, doit avoir le droit de publier un journal; et l'autorité ne doit pas avoir celui d'accorder, de pouvoir refuser, par conséquent, une permission semblable. L'opinion publique suffira toujours pour décider du nombre comme de la valeur de ces feuilles périodiques; les abonnés en feront toujours bonne et prompte justice. Il en est des journaux comme des spectacles : on va aux bonnes pièces, on déserte les mauvaises; et, depuis vingt-cinq ans, nous avons vu plus de théâtres fermés par la volonté du public que par celle du gouvernement...

Si la *censure* est conservée, les Français n'ont plus de droits politiques, de droits civils, que sous le bon plaisir des ministres; la responsabilité des ministres n'est plus qu'un mot, qu'une illusion; la Charte constitutionnelle n'a plus de garantie, et la nation française tombe dans l'esclavage, malgré les loyales et paternelles intentions d'un monarque chéri et si digne de tout notre amour...

Je parle librement, parce que je suis Français, parce que je suis passionné pour la prospérité et la gloire de mon roi, parce que la Charte garantit mes droits politiques et civils...

Ma profession de foi est simple : en matière politique, je ne veux pas plus être l'esclave d'un ministre de Louis XVIII que je n'ai consenti à l'être d'un ministre de l'empereur Napoléon, d'un ministre du Directoire, d'un ministre de l'Assemblée constituante, breveté par Louis XVI. Je veux être l'esclave de la *loi*, parce que je ne dois compte de mes opinions politiques et morales qu'à la loi. Devant la loi, un ministre et un mendiant sont et doivent être égaux: telle est la véritable liberté, la seule qui puisse assurer le trône des Bourbons sur d'inébranlables fondements.

On peut juger par cette lettre, que j'ai citée de préférence parce qu'elle est moins connue que les documents officiels, à quel diapason était montée l'opinion ultra-royaliste.

L'impatience du public était d'ailleurs si grande, la curiosité qu'excitaient ces premiers tournois en faveur de la liberté, si vive, que le jour où devait s'ouvrir la discussion publique, les bancs des députés se trouvèrent envahis par des individus étrangers à la chambre, et que,

le président n'ayant pu parvenir à faire évacuer la salle, la séance dut être levée, et la discussion ajournée au lendemain.

La lutte fut animée et très-remarquable. La gauche défendit nettement, hardiment, la liberté de la presse, et combattit le projet de loi comme contraire non-seulement à la Charte, mais à un droit antérieur et supérieur à la Charte. La droite, elle, déclarait la liberté de la presse incompatible avec toute société régulière, et voyait dans la censure une institution fondamentale et presque religieuse. Alors apparurent pour la première fois les images, les comparaisons, qui depuis ont défrayé tous les discours contre la presse : les *torches incendiaires*, le *poignard de l'assassin*, la *coupe de l'empoisonneur*, etc.

Quant au ministère, il lui paraissait absolument impossible de remédier aux abus de la presse par des lois répressives : un code entier n'y suffirait pas. « De quoi s'agit-il, après tout? s'écriait l'abbé de Montesquiou. De protéger la science? Non. De misérables journaux, des feuilles éparses comme celles de la Sibylle, voilà l'objet pour lequel l'Assemblée des représentants du peuple se divise et s'agite ! Je me figure que Louis XIV et ces ministres célèbres qui illustrèrent son règne apparaissent dans cette enceinte, et qu'ils entendent ces débats animés pour des journaux, pour des pamphlets, pour de tristes écrits, enfants mort-nés !... » Il adjurait les députés « de se considérer, non comme des philosophes occupés de vaines abstractions, mais comme des hommes d'État chargés du salut de la patrie » ; il faisait apparaître devant leurs yeux le fantôme de l'archevêque de Sens, qui, « semblable à Médée évoquant les esprits infernaux, appelaun jour la totalité des écrivains à écrire sur les états-généraux, et ouvrit ainsi la porte aux Marat, aux Père Duchesne, à tous les fauteurs de désordres et de crimes. »

Si la chambre voulait recommencer la révolution, elle n'avait, en rejetant la censure, qu'à imiter M. de Brienne.

Cependant le débat se prolongeait. Après six jours, le ministère, inquiet du nombre des opposants et des sympathies qui accueillaient au dehors chacune de leurs paroles, prit le parti de transiger. Après s'être efforcé une dernière fois de prouver que *réprimer* et *prévenir* étaient synonymes, qu'ainsi l'entendait le roi, interprète de la loi, l'abbé de Montesquiou déclara qu'il était autorisé par le roi à accepter trois amendements proposés dans le cours de la discussion, savoir : 1° à abaisser jusqu'à vingt feuilles la limite qui devait séparer les écrits censurés des écrits non censurés; 2° à affranchir de la censure les opinions des membres de la Chambre; 3° à stipuler que le titre Ier de la loi, celui qui établissait la censure et la nécessité de l'autorisation pour les journaux, cesserait d'avoir son effet à la fin de la session de 1816, s'il n'avait pas été renouvelé.

Ce dernier amendement était fort important, en ce qu'il changeait radicalement le caractère de la loi : sollicitée par le gouvernement comme disposition organique, la censure devenait une simple mesure de circonstance, un fait temporaire confirmatif du droit de publication libre. Cette considération ne fut pas sans doute sans influence sur la détermination de la chambre; elle décida qu'elle voterait tout de suite sur l'ensemble de la loi, qui fut adoptée au scrutin secret par 137 voix contre 80.

Le résultat final de ce premier combat sur plus grande question des gouvernements libres n'en était pas moins funeste pour la liberté, et il produisit une fâcheuse impression dans l'esprit de ceux qui avaient espéré que le retour des Bourbons ferait entrer la France dans une ère de liberté. Les discussions qui avaient eu lieu à la

Chambre se renouvelèrent au dehors ; dans les salons, dans toutes les réunions, dans toutes les familles, on ne parlait pas d'autre chose. L'enthousiasme de ceux qui s'étaient franchement ralliés à la Restauration se refroidissait visiblement. On ne regardait cependant pas encore la cause de la liberté comme entièrement perdue ; on espérait beaucoup de la Chambre des pairs : si les membres de l'ancienne aristocratie, adversaires naturels de toute liberté, devaient exiger la censure dans son application la plus absolue, la majorité était composée d'anciens sénateurs, d'hommes, par conséquent, de la Révolution, qui devaient, en outre, se regarder comme responsables envers l'opinion des droits proclamés par eux après la chute de l'Empire.

En y portant la loi adoptée par la Chambre des députés, l'abbé de Montesquiou présenta encore une fois la censure comme « essentiellement favorable aux bonnes lettres, qui n'ont rien de commun avec les pamphlets, et aux bons auteurs, qu'il ne faut pas confondre avec les folliculaires. » La liberté de la presse, dont il avait fait devant l'autre Chambre un éloge pompeux, qu'il avait reconnue « nécessaire pour former un véritable esprit public », n'était plus « qu'un poison qui corrompt peu à peu, qui infecte goutte à goutte des générations entières. »

La discussion, comme on l'avait prévu, fut des plus vives ; après dix jours elle n'avait fait aucun progrès ; loin de là, elle s'envenimait davantage à chaque séance. Le ministère, effrayé, demanda la clôture, et il manœuvra si bien que la loi fut adoptée, mais par 80 voix seulement contre 42 [1].

[1] D'après la Charte, les séances de la chambre des pairs étaient secrètes, et le *Moniteur* ne put rendre compte de la discussion ; mais le *Censeur*, dont les rédacteurs avaient des rapports intimes avec plusieurs sénateurs,

« Ainsi, dit M. de Vaulabelle, la première mesure proposée par les ministres du nouveau gouvernement après la promulgation de la Charte avait pour but, d'abord, la suppression, puis, par amendement, la suspension d'une des libertés garanties par l'acte constitutionnel, et, dès ce premier appel aux deux Chambres, les deux cinquièmes des députés et le tiers des pairs répondaient par un refus. L'opposition parmi les autres parties de la classe officielle avait grandi dans des proportions encore plus fortes. Louis XVIII ne comptait pas trois mois de règne[1]. »

Quelques jours après l'adoption de la loi par la chambre des pairs, une ordonnance plaçait la direction générale de la librairie dans les attributions du chancelier; une autre nommait vingt censeurs royaux honoraires; une troisième, enfin, soumettait aux mesures les plus rigoureuses les imprimeurs et les libraires. Quant aux journaux et écrits périodiques, on n'avait pas cru que ces misérables publications méritassent que le roi s'en occupât lui-même; un arrêté du chancelier, des plus brefs et des plus secs, déclara que nul journal ni écrit périodique, à Paris ou dans les départements, ne pourrait paraître désormais sans une autorisation spéciale, et que cette autorisation pourrait toujours être retirée, à Paris par le directeur général de la police, et dans les départements par le directeur général de la librairie.

En résumé, des deux titres dont se composait la loi du 21 octobre, le premier, relatif à la presse périodique,

suppléa au silence du journal officiel, et le public put ainsi, à la suite de la discussion de la chambre des députés, en lire une seconde, mieux nourrie, plus concluante, et supérieure, de tout point, à la première. Voyez t. Ier, p. 353–486. On trouvera, d'ailleurs, les débats des deux chambres résumés avec une grande lucidité dans l'excellente *Histoire du gouvernement parlementaire*, de M. Duvergier de Hauranne, que nous suivons nous-même pas à pas dans cette partie de notre travail, t. II, p. 239 et suiv.

[1] *Histoire des Deux Restaurations*, t. II, p. 92.

n'eut qu'un caractère transitoire; le deuxième, sur la police de la presse, est encore aujourd'hui, avec quelques articles du décret de 1810, le code de l'imprimerie et de la librairie.

Il reproduit les dispositions du décret du 5 février 1810, mais en rendant plus strictes les obligations imposées aux imprimeurs, et en aggravant, dans des proportions énormes, la pénalité applicable aux contraventions.

Les imprimeurs et les libraires sont de nouveau assujettis à se munir d'un brevet; cependant la nouvelle loi, pas plus que le décret du 5 février, ne prononce aucune peine contre ceux qui exerceraient la librairie sans brevet.

Une différence remarquable, c'est que le décret du 5 février ne prescrivait l'apposition du nom de l'imprimeur sur l'ouvrage qu'à défaut de celui de l'auteur, qui, dans les cas ordinaires, était considéré comme une garantie suffisante; tandis que la loi 1814 exige dans tous les cas, et sous de fortes peines, que le nom de l'imprimeur soit indiqué.

Enfin, cette loi met entre les mains du gouvernement une arme terrible contre la liberté de la presse en l'autorisant à retirer le brevet de tout imprimeur ou libraire qui aura subi une condamnation pour contravention à ses dispositions.

On peut s'étonner à bon droit, avec M. Dalloz, de trouver encore dans les mains de l'autorité, après cinquante ans de vicissitudes politiques, un pouvoir aussi exorbitant, qui peut, pour la moindre faute, dépouiller un citoyen de sa profession, et souvent de toute sa fortune.

M. Guizot, qui, avec Royer-Collard, fut un des principaux auteurs de cette loi, s'en est expliqué dans ses *Mé-*

moires (t. I, p. 45) avec une grande franchise, et, il faut le reconnaître, avec une haute raison.

« Dans sa pensée première et fondamentale, dit-il, ce projet était sensé et sincère; il avait pour but de consacrer législativement la liberté de la presse comme droit général et permanent du pays, et, en même temps, de lui imposer, au lendemain d'une grande révolution et d'un long despotisme, et au début du gouvernement libre, quelques restrictions limitées et temporaires. Les deux personnes qui avaient pris le plus de part à la rédaction du projet, M. Royer-Collard et moi, nous avions ce double but; rien de moins, rien de plus. On peut se reporter à un court écrit que je publiai alors [1], peu avant la présentation du projet : c'est là l'esprit et le dessein qu'on y trouvera hautement proclamés.

« Que le roi et les deux Chambres eussent le droit d'ordonner de concert, temporairement et à raison des circonstances, de telles limitations à une des libertés reconnues par la Charte, cela est évident; on ne saurait le nier sans nier le gouvernement constitutionnel lui-même et ses fréquentes pratiques dans les pays où il s'est déployé avec le plus de vigueur. Des lois transitoires ont plusieurs fois modifié ou suspendu en Angleterre les principales libertés constitutionnelles; et quant à la liberté de la presse, ce fut cinq ans seulement après la révolution de 1688 que, sous le règne de Guillaume III, en 1693, elle fut affranchie de la censure...

« Je n'avais jamais imaginé que le plus excellent système d'institutions dût être imposé tout à coup et tout entier à un pays, sans aucun souci ni des événements récents et des faits accomplis, ni des dispositions d'une grande partie du pays lui-même et de ses gouvernants nécessaires. Je voyais non-seulement le roi, sa famille et

[1] *Quelques idées sur la liberté de la presse*, 52 pages in-8.

la plupart des anciens royalistes, mais aussi, dans la France nouvelle, une foule de bons citoyens, d'esprits éclairés, probablement la majorité des hommes de sens et de bien, très-inquiets de l'entière liberté de la presse et des périls qu'elle pouvait faire courir à la paix publique, à l'ordre politique, à l'ordre moral. Sans partager au même degré leurs inquiétudes, j'étais moi-même frappé des excès où tombait déjà la presse, de ce déluge de récriminations, d'accusations, de suppositions, de prédictions, d'invectives ardentes ou de sarcarmes frivoles, qui menaçaient de remettre aux prises tous les partis, avec toutes leurs erreurs et tous leurs mensonges, toutes leurs alarmes et toutes leurs haines. En présence de tels sentiments et de tels faits, je me serais pris pour un insensé de n'y avoir aucun égard, et je n'hésitai pas à penser qu'une limitation temporaire de la liberté, pour les journaux et les pamphlets seulement, n'était pas un trop grand sacrifice pour écarter de tels dangers ou de telles craintes, pour donner du moins au pays le temps de les surmonter lui-même en s'y accoutumant.

« Mais pour le succès du bon sens une franchise hardie est indispensable; il fallait que, soit dans le projet, soit dans le débat, le gouvernement proclamât lui-même d'abord le droit général, puis les limites comme les motifs de la restriction partielle qu'il y proposait; il ne fallait éluder ni le principe de la liberté, ni le caractère de la loi d'exception. Il n'en fut point ainsi. Ni le roi ni ses conseillers ne formaient contre la liberté de la presse aucun dessein arrêté; mais il leur en coûtait de la reconnaître en droit, bien plus que de la subir en fait, et ils auraient souhaité que la loi nouvelle, au lieu de donner au principe écrit dans la Charte une nouvelle sanction, le laissât dans un état un peu vague, qui permît encore le doute et l'hésitation. On ne marqua point, en présentant le projet, son

vrai sens ni sa juste portée. Faible lui-même, et cédant encore plus aux faiblesses d'autrui, l'abbé de Montesquiou essaya de donner à la discussion un tour plus moral et littéraire que politique ; à l'en croire, c'était de la protection des lettres et des sciences, du bon goût et des bonnes mœurs, non de l'exercice et de la garantie d'un droit public, qu'il s'agissait. Il fallut un amendement de la Chambre des pairs pour donner à la mesure le caractère politique et temporaire qu'elle aurait dû porter dès l'origine, et qui seul la ramenait à ses motifs sérieux comme dans ses limites légitimes. Le gouvernement accepta sans hésiter l'amendement ; mais son attitude avait été embarrassée. La méfiance est, de toutes les passions, la plus crédule ; elle se répandit rapidement parmi les libéraux. Ceux-là même qui n'étaient point ennemis de la Restauration avaient, comme elle, leurs faiblesses; le goût de la popularité leur venait, et ils n'avaient pas encore appris la prévoyance : ils saisirent volontiers cette occasion de se faire avec quelque éclat les défenseurs d'un principe constitutionnel et d'un droit public qui, en fait, ne couraient aucun péril, mais que le pouvoir avait l'air de méconnaître ou d'éluder. Trois des cinq honorables membres qui avaient, les premiers, tenté de contenir le despotisme impérial, MM. Raynouard, Gallois et Flaugergues, furent les adversaires déclarés du projet de loi, et, faute d'avoir été, dès le premier moment, hardiment présentée sous son aspect sérieux et légitime, la mesure causa au gouvernement plus de discrédit qu'elle ne lui valut de sécurité. »

— « La liberté de la presse, cette orageuse garantie de la civilisation moderne, ajoutait l'éminent publiciste, a déjà été, est et sera la plus rude épreuve des gouvernements libres, et, par conséquent, des peuples libres eux-mêmes, qui sont grandement compromis dans les

épreuves de leur gouvernement, puisqu'elles ont pour conclusion dernière, s'ils y succombent, l'anarchie ou la tyrannie. Gouvernements et peuples libres n'ont qu'une façon honorable et efficace de vivre avec la liberté de la presse : c'est de l'accepter franchement sans la traiter complaisamment. Qu'ils n'en fassent ni un martyr ni une idole, qu'ils lui laissent sa place sans l'élever au-dessus de son rang. La liberté de la presse n'est ni un pouvoir dans l'État, ni le représentant de la raison publique, ni le juge suprême des pouvoirs de l'État ; c'est simplement le droit pour les citoyens de dire leur avis sur les affaires de l'État et sur la conduite du gouvernement : droit puissant et respectable, mais naturellement arrogant, et qui a besoin, pour rester salutaire, que les pouvoirs publics ne s'abaissent point devant lui, et qu'ils lui imposent cette sérieuse et constante responsabilité qui doit peser sur tous les droits pour qu'ils ne deviennent pas d'abord séditieux, puis tyranniques [1]. »

« Je suis de ceux que la presse a beaucoup servis et beaucoup attaqués, dit encore, ailleurs [2] M. Guizot, que nous aimons à citer, et parce que nous estimons très-haut son opinion en cette matière, et parce qu'on ne le soupçonnera pas de faiblesse pour la presse ; — j'en ai fait moi-même, dans le cours de ma vie, un grand usage. C'est en mettant publiquement mes idées sous les yeux de mon pays que j'ai fait mes premiers pas dans son attention et son estime. En avançant dans ma carrière, j'ai eu constamment la presse pour alliée ou pour ennemie, et je n'ai jamais hésité à me servir de ses armes, ni craint de m'exposer à ses coups. C'est une puissance que je respecte et que j'accepte plutôt avec goût qu'avec humeur, quoique sans illusion. Quelle que soit la forme du gou-

[1] *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. Ier, p. 50.
[2] *Ibid.*, p. 175.

vernement, la vie politique est une lutte, et je ne prendrais nul plaisir, je dirai plus, j'éprouverais quelque honte à me voir en face d'adversaires muets et enchaînés. La liberté de la presse, c'est l'expansion et l'impulsion de la vapeur dans l'ordre intellectuel, force terrible, mais vivifiante, qui porte et répand en un clin d'œil les faits et les idées sur toute la face de la terre. J'ai toujours souhaité la presse libre ; je la crois, à tout prendre, plus utile que nuisible à la moralité publique, et je la regarde comme essentielle à la bonne gestion des affaires publiques et à la sécurité des intérêts privés. Mais j'ai vu trop souvent et de trop près ses égarements et ses périls dans l'ordre politique pour ne pas demeurer convaincu qu'il faut à cette liberté une forte organisation sociale, de fortes lois répressives et de fortes mœurs. »

CENT-JOURS

Les Cent-Jours furent pour la presse une période de liberté illimitée ; à aucune époque la faculté de tout dire, de tout écrire, de tout imprimer, ne fut plus absolue.

Pour conquérir la France, comme pour la conserver, il fallait lui promettre la liberté. Napoléon à Cannes, comme Louis XVIII à Paris, s'était plié à ce qui lui paraissait une nécessité souveraine, et, en s'avançant, il ne parlait dans toutes ses allocutions que de sa ferme volonté de rendre la France libre et heureuse. Ces promesses auraient rencontré une incrédulité générale, si l'on en juge par l'unanimité, par l'insistance avec laquelle elles lui furent rappelées dès qu'il fut réinstallé ; dans presque toutes les adresses de félicitation qui lui furent présentées, suivant l'usage, par les grands corps de l'État, les mots de constitution représentative, de liberté de la presse, de liberté individuelle, ne cessaient de retentir au milieu des compliments habituels.

Quoi qu'il en soit, Napoléon n'avait point attendu ces manifestations pour donner un premier gage de ses intentions libérales. Dès le 25 mars, un décret avait supprimé la direction générale de l'imprimerie et de la librairie et la censure. D'autres décrets, il est vrai, maintinrent jusqu'à nouvel ordre les lois et les règlements concernant les imprimeurs et les libraires, et placèrent les journaux de Paris sous la surveillance du ministre de la

police, et ceux des départements sous la surveillance des préfets ; mais ces restrictions, que les circonstances suffisaient à expliquer, avaient un caractère essentiellement provisoire, et la police usa de son pouvoir avec une mansuétude qui est attestée par les journaux les plus hostiles au gouvernement impérial.

M. de Vaulabelle voit dans cette indulgence la preuve de la sincérité de Napoléon. Le décret du 25 mars, publié quatre jours après la rentrée de Napoléon aux Tuileries, alors qu'il exerçait un pouvoir absolu ; son respect, pendant tout ce temps, pour la liberté de la presse, malgré le déplorable usage que devaient en faire les partis hostiles à son pouvoir et à sa personne, témoignent, suivant l'historien des deux Restaurations, combien était positive, à ce moment, la volonté de l'empereur de restituer à la France les conquêtes morales et politiques de la Révolution. C'est aussi la conviction de l'illustre historien du consulat et de l'empire.

Ce retour à des principes qu'il avait repoussés, durant quinze ans, d'une façon si hautaine, les motifs qui avaient pu changer ainsi complétement ses convictions, Napoléon les a expliqués dans une conversation avec Benjamin Constant, un des hommes qui avaient le plus énergiquement combattu son retour, et qu'il venait de charger de rédiger la nouvelle constitution. « J'ai voulu l'empire du monde, lui dit-il, et, pour me l'assurer, un pouvoir sans bornes m'était nécessaire. Pour gouverner la France seule, il se peut qu'une constitution valût mieux... Voyez donc ce qui vous semble possible, apportez-moi vos idées. Des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, *la liberté de la presse*, je veux tout cela... *la liberté de la presse surtout : l'étouffer est absurde* ; je suis convaincu sur cet article[1]. »

[1] On lit dans le *Mémorial de Sainte-Hélène :* « L'empereur disait qu'il était

La liberté de la presse fut, en effet, consacrée par l'article 64 de l'Acte additionnel :

Tout citoyen, disait cet article, a le droit d'imprimer et de publier ses pensées en les signant, sans aucune censure préalable, sauf la responsabilité légale, après la publication, par jugement par jurés, quand même il n'y aurait lieu qu'à l'application d'une peine correctionnelle.

C'était, en quelques mots, la charte sincère et parfaite de la liberté.

Napoléon, en présentant l'Acte additionnel, avait renouvelé les déclarations qu'il avait faites à Benjamin Constant.

« Nous avions alors pour but, avait-il dit, d'organiser un grand système fédéral européen, que nous avions adopté comme conforme à l'esprit du siècle et favorable au progrès de la civilisation. Pour parvenir à le compléter et à lui donner toute l'étendue et toute la stabilité dont il était susceptible, nous avions ajourné l'établissement de plusieurs institutions intérieures plus spécialement destinées à protéger la liberté des citoyens. Notre but n'est plus désormais que d'accroître la prospérité de la France par l'affermissement de la liberté publique. »

Le 7 juin, en ouvrant les chambres, Napoléon renouvela une fois encore ses protestations libérales. « J'ambitionne,

des institutions, et de ce nombre se trouvait la liberté de la presse, sur lesquelles on n'était plus appelé à décider si elles étaient bonnes ou mauvaises, mais seulement s'il était possible de les refuser au torrent de l'opinion; or il prononçait que l'interdiction ou la restriction de cette liberté dans un gouvernement représentatif, était une anomalie choquante, une véritable folie. Aussi, à son retour de l'île d'Elbe, avait-il abandonné la presse à tous ses excès, et il pensait bien qu'ils n'avaient été pour rien dans sa dernière chute. »

On lit encore dans ces mêmes confessions, à une date antérieure : « La question de la liberté de la presse était, selon l'empereur, une question interminable, et qui n'admettait point de demi-mesure. Ce n'était pas le principe en lui-même, disait-il, qui apportait la grande difficulté, mais les circonstances auxquelles on aurait à en faire l'application. L'empereur aurait été même par nature, disait-il, pour la liberté illimitée. »

dit-il, de voir la France jouir de toute la liberté possible... La liberté de la presse est inhérente à la constitution actuelle ; on n'y peut rien changer sans altérer tout notre système politique. Mais, ajoutait-il — car, en cette matière, il y a toujours un *mais* — il faut des lois répressives, surtout dans l'état actuel de la nation. Je recommande à vos méditations cet objet important. »

Et quelques jours après, le ministre de l'intérieur, présentant aux chambres un rapport sur la situation intérieure, s'exprimait ainsi :

« Au milieu des touchantes acclamations qui l'accueillirent à son retour, Sa Majesté s'était flattée qu'un tel peuple pouvait, pour ainsi dire, être livré à lui-même, et qu'il n'avait en quelque sorte besoin d'aucune police : elle s'empressa de publier la liberté de la presse ; mais Sa Majesté n'avait pas pensé qu'au sein de cette masse du peuple, toujours excellente, il se trouverait une multitude d'ennemis cachés, qui, d'abord stupéfaits et silencieux, n'en méditaient pas moins le désordre dans l'intérieur et la guerre au dehors. » En conséquence, l'empereur, bien à regret, se voyait obligé de demander des lois répressives de la liberté de la presse.

Il n'est pas hors de propos de rappeler que le ministre qui parlait ainsi s'appelait Carnot.

De tout cela que serait-il advenu? Napoléon aurait-il persisté dans ses dispositions libérales et tenu ses promesses? Cet essai de gouvernement en commun entre l'empereur et des assemblées investies d'attributions sérieuses aurait-il réussi? C'est ce que personne ne saurait dire : le temps a manqué à cette expérience. Les méfiances de l'Europe et de la France elle-même sur les intentions réelles de Napoléon, puis la perte de la bataille de Waterloo, entraînèrent dans la même ruine et le monarque et les chambres. Il n'est resté des Cent jours qu'une grande

leçon : le spectacle d'un homme qui avait énergiquement comprimé la liberté en général, et surtout celle de la presse, forcé, dans les mauvais jours, de recourir à cette liberté, et de chercher son salut dans le réveil de l'esprit public, qu'il avait étouffé.

On connaît l'attitude de la chambre des députés avant et après Waterloo, et nous n'avons point à l'apprécier. On doit lui savoir gré, du moins, d'avoir voulu sauver nos libertés du naufrage. Dans la séance permanente du 5 juillet, alors que l'ennemi était aux portes de Paris, Garat proposa de voter une *déclaration des droits des Français et des principes fondamentaux de leur Constitution.* « Lorsque les Anglais, dit-il, appelèrent Guillaume III au trône, déclaré vacant, ils saisirent ce moment d'intervalle entre deux dynasties pour donner une sanction nouvelle à tous leurs droits. Ce fut alors que parut cette déclaration fameuse sous le nom de *Bill des droits*, qui fut une égide contre les usurpations de Guillaume III, et qui est demeurée le phare de la liberté britannique. Je voudrais dans ce moment donner quelque chose de semblable à la nation. »

Le projet de Garat fut adopté. L'article 8 de cette déclaration *in extremis* était ainsi conçu :

La liberté de la presse est inviolable. — Aucun écrit ne peut être soumis à une censure préalable. — Les lois détermineront quels sont les abus de la presse assez graves pour être qualifiés crimes ou délits : ils sont réprimés, suivant les différents degrés de gravité, par des peines dont la sévérité sera aussi graduée, et par jugement de jurés.

Le 6 et le 7, malgré la présence des étrangers dans la

capitale, la chambre put encore se réunir, et s'occupa d'élaborer une constitution nouvelle ; mais le 8 elle trouva le local de ses séances occupé par un piquet de landwehr prussienne. Elle fut dissoute quelques jours après, et ses derniers actes demeurèrent lettre morte.

TROISIÈME ÉPOQUE. — 1815-1830

DÉMONSTRATION PHILOSOPHIQUE ET POLITIQUE

SECONDE RESTAURATION

Je ne sais quelles destinées sont réservées à la presse; mais on peut douter qu'elle retrouve jamais ses beaux jours de la Restauration. Quelles luttes alors, et quels athlètes! « Après quinze ans de silence, la France se précipitait tout entière vers les discussions de la tribune et de la presse; elle s'enivrait de ses institutions modernes [1].» Malheureusement, les passions ne tardèrent pas à envenimer la lutte. Les deux grandes forces en présence ne surent se modérer ni l'une ni l'autre. « La monarchie et la liberté, disait naguère, du haut de la tribune de l'Institut, une voix éloquente [2], la monarchie et la liberté commirent l'une et l'autre la faute déplorable de se croire en pressant péril, et de recourir, pour se défendre, à des armes extrêmes, au lieu de se confier dans l'usage mo-

[1] M. de Sacy, *Variétés politiques et littéraires.*
[2] M. Guizot.

déré et patient de leurs droits et de leurs forces mutuelles.»

La Restauration avait donné la liberté politique sans y croire et sans s'y livrer. Succédant à un gouvernement qui avait abusé de la guerre et du pouvoir, elle apportait la paix et la liberté, excellentes conditions pour se faire bien venir d'un pays et demeurer populaire; mais elle sacrifia ce double avantage au désir insensé de faire de son avénement le triomphe d'un parti. Louis XVIII, auteur de la Charte de 1841, ramenait avec lui le régime constitutionnel, c'est-à-dire le régime de la liberté légale : c'était là le beau côté de la Restauration; mais derrière le roi se tenait un parti ardent, haineux, vindicatif, mal contenu, qui ne permettait pas à son gouvernement de rester, à l'intérieur, dans les bornes de la modération. La Charte donnait, ou, du moins, promettait la liberté, et les hommes de cette Charte reprenaient un à un tous les principes de 89, contestaient toutes les nouvelles idées de la société moderne, et prétendaient à toute force ramener le pays en arrière et comprimer l'esprit du siècle.

La France se trouva donc presque aussitôt partagée en deux camps bien tranchés : ceux qui voulaient conserver les libertés si chèrement acquises, et ceux qui voulaient effacer de notre histoire les vingt-cinq dernières années. A peine était-on remis de la secousse qui avait failli engloutir la patrie, que les partis se trouvèrent en présence, avec toutes les passions humaines, dans les chambres, dans les journaux. On ne s'attaqua d'abord que par des épigrammes; mais bientôt la lutte prit de jour en jour un caractère plus prononcé d'âpreté, de colère, d'injure, et ce fut avec des vengeances que l'on se combattit.

« Cette mêlée d'opinions, d'antipathies, de dissertations, de sarcasmes, de haines, de provocations, d'invec-

tives, qui passionnaient et scandalisaient les tribunes, se continuait au dehors dans les journaux, que la liberté donnée à la presse rendait plus nombreux et plus acharnés. Tous les talents littéraires du temps s'armaient pour leur cause d'une polémique incessante, qui changeait en controverse tous les entretiens. L'esprit public, comprimé si longtemps par les armes et le despotisme, jaillissait par mille voix. On sentait partout l'explosion d'un siècle nouveau dans les âmes. La France fermentait d'idées, d'ardeur, de zèle, de passions, que la Révolution, l'Empire, la Restauration, plaçaient face à face, et à qui l'élection, la tribune, le journalisme, ouvraient l'arène pour se combattre ou se concilier. Chacun des camps de l'opinion avait ses écrivains, soldés de popularité ou de faveur, selon la cause à laquelle ils se vouaient [1].»

La Restauration avait des ennemis tout faits dans les partisans obstinés du gouvernement déchu : dans toutes les classes, dans toutes les professions, de nouveaux adversaires s'étaient bientôt rencontrés en foule; mais nulle part, dit M. Rémusat [2], plus nombreux et plus formidables que parmi les hommes voués à ce qu'on pourrait appeler le métier de l'intelligence. La presse devint leur instrument presque unique.

Jamais aussi le journal ne joua un si grand rôle ; jamais il n'exerça une si puissante influence. On ne saurait imaginer aujourd'hui avec quelle impatience un numéro de la *Minerve* ou du *Conservateur* était attendu ; plus tard, sous une législation plus favorable, il y eut tel article du *Journal des Débats* qui devint un événement. Toutes les questions fondamentales étaient soulevées dans cette polémique, l'origine des pouvoirs, leurs droits respectifs ; les bornes de l'autorité, le conflit des deux pré-

[1] Lamartine, *Histoire de la Révolution.*

[2] *Passé et présent.*



rogatives, les principes de la souveraineté. Les bases de l'ordre social semblaient mises à nu.

C'est à la part qu'ils prirent à cette polémique ardente, universelle, qui devait élever la puissance du journal au point d'en faire en quelque sorte un quatrième pouvoir dans l'État, que quelques-uns des plus brillants écrivains de l'époque durent surtout leur renommée. On n'était pas, d'ailleurs, dans les temps ordinaires, où il n'y a que des écrivains de profession. La tribune, et plus encore la presse, cette tribune universelle, conduisaient la France, et chacun étendait la main sur ce sceptre intellectuel.

Mais aussi est-il facile de comprendre quelles défiances, quelles jalousies, quelles haines, cette grande influence de la presse dut lui susciter dans certain camp.

Louis XVIII heureusement était revenu de son nouvel exil avec les mêmes intentions libérales. Un de ses premiers actes fut de renoncer, en partie du moins, au bénéfice de la loi du 21 octobre, avant le terme fixé pour son expiration. Une ordonnance des 20-22 juillet, concernant l'exécution de cette loi, en abolit les dispositions relatives à la censure des écrits.

La loi de 1814, dit cette ordonnance, autorisait le directeur de la librairie et les préfets dans les départements à *surveiller* la publication des ouvrages de vingt feuilles d'impression et au-dessous. Mais nous avons reconnu que cette restriction apportée à la liberté de la presse présentait plus d'inconvénients que d'avantages; c'est pourquoi nous avons résolu de la lever entièrement, nous reposant d'ailleurs sur le zèle de nos magistrats pour poursuivre et réprimer conformément aux lois les délits qui pourraient être commis par ceux qui tenteraient d'abuser de cette pleine et entière liberté.

Les journaux restaient sous le régime de l'autorisation préalable; mais une grande liberté leur fut laissée, surtout aux journaux royalistes, qui en usèrent largement

pour attaquer le « tigre de Corse », le « brigand de l'île d'Elbe », et ses complices. Mais comme, dans leurs attaques, les ministres n'étaient point ménagés, surtout Fouché, et que souvent aussi elles portaient sur la Charte, le ministre de la police vengea ses injures en prenant la défense du parti constitutionnel. Sur sa proposition, une ordonnance du 8 août révoqua toutes les autorisations précédemment données aux journaux, les astreignant à une autorisation nouvelle, et créa une commission de censure à laquelle tous les écrits périodiques devaient être soumis.

« Ce qu'il y avait de pis dans ce régime, a dit Chateaubriand, c'est que la liberté de la presse n'était pas supprimée de fait ; elle était seulement en régie entre les mains d'un ministère qui la refusait aux royalistes par haine, l'accordait aux révolutionnaires par peine, l'affermait aux ministériels moyennant certain servage, peines de corps, corvées et autres travaux domestiques. »

La position des journaux fut, trois mois après, singulièrement empirée par la loi du 9 novembre. Cette loi établit une nouvelle catégorie de délits et de peines, dans laquelle étaient comprises l'impression et la publication des écrits séditieux, et l'article 5 déclarait séditieux tout écrit qui aurait cherché à affaiblir l'autorité du roi ; puis la loi du 27 décembre renvoya les auteurs et distributeurs de ces écrits devant les cours prévôtales, tribunaux d'exception, jugeant sur place, en dernier ressort, sans recours en cassation, et faisant exécuter dans les vingt-quatre heures leurs arrêts, même prononçant la peine capitale.

L'ordonnance du 5 septembre 1816, qui mettait fin aux excès de la chambre introuvable, fit cesser cet état de choses anormal. Dans cette ordonnance, le roi protestait

de son respect pour cette « Charte constitutionnelle, base du droit public en France, et garantie du repos général », déclarant qu'aucun de ses articles ne serait revisé, et, en ouvrant la session nouvelle, il tint encore le même langage libéral et conciliateur.

Malgré toutes ces promesses, une des premières demandes que le ministre fit à la nouvelle chambre fut la consécration d'une mesure attentatoire à l'article 8 de la Charte, qui avait proclamé la liberté de la presse. L'article 22 de la loi du 21 octobre 1814 portait que les dispositions du titre Ier, qui assujettissait les journaux à l'autorisation préalable, cesseraient d'avoir leur effet à la fin de la session de 1816, à moins qu'elles n'eussent été renouvelées par une loi, si les circonstances le faisaient juger nécessaire. Si donc le gouvernement ne voulait pas qu'au mois de mars ou d'avril les journaux devinssent libres, il ne pouvait se dispenser de demander la prolongation de leur asservissement. C'est ce qu'il fit en effet. Le 7 décembre, le ministre de la police présenta un projet de loi portant que jusqu'au 1er janvier 1818 les journaux et écrits périodiques continueraient à ne pouvoir paraître qu'avec l'autorisation du roi. Il était, d'ailleurs, entendu que le droit d'autorisation impliquait celui de suspension ou de suppression ; de sorte que la liberté de la presse, en ce qui concernait les journaux, était purement et simplement supprimée.

Le ministère, il est vrai, présentait cette loi comme une mesure en quelque sorte de salut public, dont il s'engageait à ne point abuser, et promettait d'apporter à la session suivante une loi qui dégagerait la liberté de la presse de toute entrave inconstitutionnelle. Elle rencontra néanmoins dans les chambres une vive opposition.

Elle fut repoussée au nom de la gauche par M. de Brigode, qui soutint avec autant d'esprit que de sens

cette doctrine : que, dans le mécanisme représentatif, l'opinion publique doit être le moteur, mais l'opinion réelle et générale, non l'opinion factice et partielle; or l'opinion réelle et générale ne pouvait résulter que du choc des diverses opinions particulières, librement exprimées. « Les journaux, dit-il, expriment l'opinion publique, ils ne la font pas. »

Mais, ce qui pourra paraître étrange, la résistance la plus opiniâtre vint de la droite, qui prit énergiquement les journaux sous sa protection, et dont les principaux orateurs à la chambre des députés vinrent soutenir à la tribune que la liberté de la presse, et surtout celle des journaux, est l'âme des gouvernements libres, et qu'on ne peut, sans altérer profondément la balance des pouvoirs, laisser un de ces pouvoirs disposer d'une si énorme puissance. M. de Bonald lui-même, qui, à toutes les époques et dans tous ses écrits, avait soutenu que la liberté de la presse est une liberté antisociale, antichrétienne, reconnut que les journaux faisaient plus de bien que de mal, qu'on avait tort de leur imputer les crimes de la Révolution, qu'à cette époque ils avaient retenu dans les bonnes doctrines une partie de la nation, que sous le Consulat et l'Empire leur influence avait été salutaire, et qu'en définitive la France leur devait tout ce qu'elle avait conservé de bonnes doctrines, religieuses, morales, philosophiques et littéraires.

Ce fut là d'ailleurs le langage général. Il y eut bien de la part de trois ou quatre orateurs quelques efforts malheureux pour démontrer que la liberté des journaux n'était ni dans la liberté de la presse ni dans la Charte, et que le droit de publier soit des nouvelles extérieures ou intérieures, soit les actes du gouvernement et de l'administration, soit les discussions de la chambre des députés et les débats judiciaires, appartenait, non aux journalistes, mais

au gouvernement seul, ou aux personnes intéressées, avec l'autorisation du gouvernement. Mais ces doctrines ne trouvèrent point de crédit, et ce fut, en général, en proclamant les mérites de la liberté des journaux, qu'on engagea la chambre à la suspendre.

Ainsi l'auteur de la loi de 1814, Royer-Collard, dont les idées avaient depuis lors singulièrement progressé, ne fit pas difficulté de reconnaître que la liberté des journaux était contenue dans la liberté de la presse, et par conséquent mise, comme celle de tous les autres écrits, sous la protection de la Charte ; seulement c'étaient des écrits d'une nature particulière, qui pouvaient être soumis à une répression et à une surveillance spéciales, et ce serait le cas tant qu'il y aurait des partis tels qu'ils pussent se servir de cette arme pour mettre en péril la légitimité et la Charte.

Camille Jordan motiva son vote en faveur de la loi par cette considération, que nous verrons plus tard victorieusement combattue, que, si la liberté des journaux était suspendue, la liberté des écrits et la liberté de la tribune restaient entières et sauraient bien garantir les citoyens de toute oppression.

L'exposé des motifs fait à la chambre des pairs célébrait également en principe les bienfaits de la liberté de la presse, mais, vu les circonstances, on demandait à la noble chambre d'en faire le sacrifice momentané, du moins en ce qui concernait les journaux. Et la commission s'exprima et conclut naturellement dans le même sens. Elle voyait dans la liberté en général « la mère des talents et des vertus, et dans la liberté de la presse en particulier la conséquence nécessaire du gouvernement représentatif » ; mais les circonstances !...

M. Molé, lui, dédaigna ces précautions oratoires. La Charte ayant proclamé la liberté de la presse, il lui fallait

bien s'y résigner, mais c'était contraint et forcé. Après avoir tracé un sombre tableau des maux que peut produire cette liberté, surtout appliquée aux journaux, il s'efforça de démontrer l'inefficacité des mesures préventives. « Est-il temps, s'écriait-il, de veiller aux fontaines publiques après que leurs eaux empoisonnées circulent dans les veines de cent mille citoyens ? »

La presse avait heureusement à la chambre des pairs un vaillant défenseur, qui ne lui fit pas défaut dans cette circonstance. Chateaubriand, examinant les avantages et les inconvénients de la presse, non en elle-même, mais dans ses rapports avec la nature du gouvernement établi par la Charte, prouva une fois de plus, et avec une nouvelle force, que cette liberté, et particulièrement celle des journaux, est l'élément essentiel, la condition nécessaire de la monarchie représentative, qui ne se comprend plus là où il existe une foule de journaux, tous enchaînés par le même pouvoir, tous obligés d'obéir à la volonté du même ministre, tous obligés de traiter les citoyens d'un pays libre comme des enfants à qui l'on dit seulement ce que leurs maîtres veulent bien leur apprendre. Ce que le noble pair voulait d'ailleurs, ce n'était point une liberté illimitée, mais une liberté réglée, contenue par des lois assez sévères pour prévenir tout danger ; tandis que ce que le gouvernement demandait, au mépris de la Charte, c'était l'arbitraire illimité. « Ce n'est point, disait-il enfin, la liberté des journaux, mais leur asservissement qui a perdu la France. »

Mais M. le comte Cornet se leva pour supplier la chambre de ne point se laisser prendre à ces belles paroles, de se méfier de cette liberté de la presse, qu'il compara d'abord à la boîte de Pandore, puis à une bacchante, et de prendre garde de ne point tomber dans Scylla en voulant éviter Charybde. Et là-dessus la noble chambre vota l'asservis-

sement des journaux, comme l'avait fait la chambre des députés, à une assez grande majorité.

Deux jours après, la chambre des pairs adoptait, après une vigoureuse sortie de M. de Broglie contre l'ensemble des lois qui régissaient la presse, et contre la haute police, « cette compagne fidèle de son esclavage », un projet de loi voté quelques jours auparavant par la chambre des députés et qui avait pour but de régler et de modérer une disposition rigoureuse de la loi du 21 octobre. Cette nouvelle loi, sans supprimer la saisie préventive, la régularisait, du moins, et en atténuait les effets ; elle portait que, lorsqu'un écrit aurait été saisi, le procès-verbal devait être, sous peine de nullité, notifié dans les vingt-quatre heures à la partie saisie, et qu'en cas d'opposition formée par elle, il serait statué sur la saisie dans la huitaine.

La situation faite aux journaux par la loi de 1817 ne différait guère de celle que leur avait créée l'ordonnance du 8 août. L'autorisation du gouvernement, substituée à la censure, n'était au demeurant que la censure préalable et déguisée des opinions du journaliste. Au lieu de mettre la main sur le papier, le gouvernement mettait la main sur les plumes, et, dispensateur politique de la liberté de la presse périodique, il n'en devait confier l'usage qu'à ses adhérents.

Un pareil état de choses ne pouvait se prolonger longtemps. « La question de la presse était devenue nationale », dit Benjamin Constant.

Aussi le ministre vint-il, dans les derniers jours de 1817, présenter à la chambre des députés le projet de loi sur la presse qu'il avait solennellement promis, « tribut annuel que les ministres payent à l'opinion, et qui a ce rapport avec les autres effets publics, que la valeur nominale est d'ordinaire un peu différente de la valeur

réelle[1]. » Mais, soit que le temps lui eût manqué, soit, qu'y regardant de plus près, il eût regretté son engagement, il crut pouvoir se borner à quelques modifications partielles à la législation existante.

Disons tout de suite que ce projet n'aboutit point. Nous nous y arrêtons cependant, par le même motif qui a déterminé Benjamin Constant à lui donner dans ses *Annales* une large place. « Ce n'est pas, dit l'illustre publiciste, que cette question ne soit passablement épuisée ; l'écrivain le plus fertile en aperçus nouveaux chercherait en vain des arguments non encore employés sur cette matière. (Déjà, en 1817 !) Mais les discours de plusieurs orateurs, l'accueil qu'ont obtenu ces discours, l'effet qu'ils ont produit tant au dehors que dans l'assemblée, peuvent être considérés comme des symptômes de l'état de l'opinion, de la disposition des partis, et du système suivi par le ministère. Sous ce rapport, cette discussion me parait être prodigieuse, et contient peut-être le germe des destinées de la France. »

Tel qu'il était, et pris en lui-même, le nouveau projet contenait des dispositions excellentes et vraiment libérales, une notamment qui, établissant une échelle de responsabilité entre les auteurs, les éditeurs et les imprimeurs, affranchissait les derniers de toute peine quand les premiers étaient connus. C'était là une innovation de grande importance, et qui faisait droit à une des réclamations les plus pressantes et les plus justes des amis de la liberté de la presse.

Mais on n'en pouvait dire autant de l'étrange disposition qui accordait à l'auteur d'un écrit saisi la faculté d'obtenir la cessation des poursuites s'il renonçait à la publication de son écrit, et qui offrait ainsi l'impunité

[1] Benjamin Constant, *Annales de la session de* 1817, p. 39.

comme prime à la faiblesse ou à la trahison; non plus que de celle qui voulait que le dépôt exigé par la loi fût assimilé à la publication, et qu'en cas de provocation directe au crime, un écrit pût être saisi et poursuivi même avant le dépôt et pendant l'impression.

Mais le vice radical du nouveau projet, c'était d'être incomplet, insuffisant, de n'être en un mot qu'un expédient, quand on espérait une loi fondamentale. C'est le premier reproche que lui faisait M. de Bonald.

« La France, dit-il, l'attendait, cette loi sur la liberté de la presse, elle l'attendait complète et définitive; elle avait espéré que le législateur poserait enfin d'une main ferme la limite qui sépare ce qui est permis de ce qui est défendu, et tracerait les règles générales, en laissant aux tribunaux le soin d'en faire l'application aux cas particuliers.

« Notre attente a été trompée. On nous a présenté une loi toute de circonstance, qui se réfère elle-même à une autre loi faite pour une autre circonstance, ou, pour mieux dire, on nous a présenté quelques articles d'un code de procédure qui devrait être l'objet d'une consultation de jurisconsultes, et non d'une délibération de législateurs.

« Ce n'est pas ainsi qu'on fait des lois; mais c'est ainsi, ou à peu près, que nous en faisons depuis vingt-cinq ans. Nous posons des principes dans des lois fondamentales, mais aussitôt nous en suspendons l'exécution par des lois d'exception, et nous ressemblons à des architectes qui, après avoir construit une voûte d'un trait hardi et inusité, crainte d'accident, n'osent pas *décintrer*.

« Ceux qui veulent nous retenir dans cette législation du moment, et qui demandent une fabrique de lois toujours en action, nous disent que nous ne sommes pas assez bons pour des lois meilleures; comme si ce n'était

pas pour nous rendre meilleurs qu'il nous faut de bonnes lois! On attend que nous ayons des mœurs pour nous donner des lois, et l'on ignore que, si, dans les premiers temps d'un peuple, les mœurs ont inspiré les lois, dans le dernier les lois doivent former ou redresser les mœurs. »

— « De toutes les situations politiques, disait de son côté Fiévée (*Histoire de la session de* 1817 p. 41), il n'en est pas de plus dangereuse pour un État que celle où la liberté est déclarée en droit et contestée en fait, puisqu'il y a combat ouvert, jusqu'à ce que le droit triomphe ou que le fait l'emporte. Telle est la position de notre patrie depuis trente ans, et j'avoue que je ne conçois pas comment on résolut de la prolonger : il m'est impossible de ne pas craindre que nous y succombions. Je n'accuse ici personne, pas même les ministres. Probablement sous le joug des idées du siècle, ils croient eux-mêmes de bonne foi que la liberté de la presse existe, puisque la Charte l'a reconnue en principe, et, partant de là, ils ne se sont occupés que d'en réprimer les abus. Comment expliquer autrement l'assurance avec laquelle, à la face de l'Europe, on a présenté comme une législation complète de la liberté de la presse un projet de loi que ceux-mêmes qui l'avaient apporté aux chambres, ont fini par ne défendre que comme le supplément du code pénal de Bonaparte? La liberté de la presse était sans doute ce qu'ils exaltaient; mais il y avait erreur, car elle n'était pas dans le projet de loi. Si on la supposait existante parce qu'elle a été déclarée dans la constitution, c'était une autre erreur : une déclaration de droit n'est pas un fait...

« Avant de penser à réprimer les excès de la presse en France, il faut la créer. Nous n'en jouissons pas, nous n'en avons jamais joui : licence ou esclavage, telle a été

notre situation depuis trente ans à cet égard, comme à tous autres égards. Nous n'avons encore eu que des déclarations de principes, des reconnaissances de droits qui ont fait peur au pouvoir, quel qu'il fût, parce qu'il y voyait sa condamnation; et tout ce qu'il a entrepris pour la prévenir n'a fait que la rendre inévitable. »

On pouvait reprocher encore au projet de loi d'être demeuré absolument muet sur le jury, bien qu'au sein même du conseil d'État il eût été vivement défendu par les doctrinaires, entre autres par Royer-Collard et Camille Jordan.

Cependant le garde des sceaux, M. Pasquier, en présentant la nouvelle loi, avait loué sans restrictions la liberté de la presse, et en avait parlé comme de la plus sûre garantie de la Charte. « Si l'on s'était pénétré, en rédigeant cette loi, du danger d'une liberté sans bornes, on n'avait point perdu de vue le danger d'enchaîner cette liberté salutaire, qui a jeté un si grand jour sur les matières les plus hautes comme sur les plus communes, et qui est elle-même un si puissant moyen de gouvernement. On avait cédé sans cesse au désir d'en assurer l'usage. On avait interrogé toutes les lois existantes; on les avait comparées avec cette liberté précieuse, et on les avait modifiées à son profit, toutes les fois que la sûreté de l'État, qui est la condition première de tous les droits, avait pu le permettre. » Quoi de mieux? Mais c'étaient là, ou du moins on put y voir, comme des précautions oratoires, destinées, si l'on pouvait ainsi parler, à dorer la pilule, à faire passer un article qui avait été probablement l'unique mobile de la présentation de la loi. Les journaux, si une loi nouvelle ne fût intervenue à temps, seraient devenus entièrement libres à partir du 1er janvier 1818. Or, le ministère tenait essentiellement à conserver la faculté de les censurer et de les

supprimer à son gré : il demandait donc qu'elle lui fût laissée pour trois ans encore.

Cette demande fit pousser les hauts cris dans le camp de la presse. Le projet tout entier, d'ailleurs, rencontra dans les journaux une vive opposition. L'opinion indépendante s'efforça d'établir qu'il n'y avait pas plus de loi à faire pour régler la façon de publier sa pensée que pour régler la façon de marcher ou de parler, et que, si des délits ou des crimes étaient commis au moyen de la presse, le code pénal, rédigé par des hommes dont, à coup sûr, la prévoyance était grande, suffisait largement pour les réprimer. L'opinion ultra-royaliste, elle-même, déclara nettement qu'on ne pouvait séparer la publicité du gouvernement représentatif sans le détruire, et qu'il n'y avait de publicité que par les journaux.

La commission à laquelle fut renvoyé l'examen du projet de loi ne considéra point la liberté de la presse sous ses rapports politiques; s'arrêtant à l'idée dominante du projet, qui ne voulait voir que des délits et des crimes dans cette liberté, elle en accepta sans modification les parties libérales. Ainsi elle approuvait la disposition qui affranchissait de toute responsabilité, hormis dans le cas de provocation directe au crime, les éditeurs et imprimeurs, quand l'auteur était connu; celle qui établissait en faveur des accusés une prescription d'un an, au lieu de trois, et qui permettait aux tribunaux correctionnels d'ordonner leur élargissement provisoire sous caution; celle qui enjoignait au procureur du roi de transmettre dans les vingt-quatre heures les procès-verbaux de saisie au juge d'instruction, et à celui-ci de faire son rapport dans la huitaine.

Mais la commission refusa : 1° de regarder le dépôt d'un livre, fait à l'autorité, qui l'exige impérieusement, comme équivalant à la publication; 2° d'accorder au mi-

nistère le droit de saisir un écrit avant sa publication, même dans le cas de provocation directe au crime.

Dès lors le projet se trouvait sans but, car il n'avait été conçu que pour *prévenir*, c'est-à-dire pour que le public ne connût jamais les livres arrêtés, et que tout se passât entre l'autorité qui saisit et les tribunaux qui condamnent. Pour arriver à cet étrange résultat, le projet de loi offrait, avec une candeur admirable, la paix et l'oubli aux auteurs qui consentiraient à sacrifier leur ouvrage arrêté ministériellement, afin de s'épargner les embarras et les frais d'un procès. Mais la commission repoussa énergiquement ces capitulations de conscience entre les coupables présumés et l'autorité.

La commission parla du jury, qu'on pourrait substituer aux tribunaux de police correctionnelle, mais seulement comme d'une idée qu'elle n'avait pas voulu approfondir, parce qu'un changement aussi grave ne pouvait être introduit par amendement.

Enfin, après avoir présenté ses idées et ses modifications sur les vingt-six articles de ce projet, qui avait été annoncé comme devant donner la liberté de la presse, elle glissa légèrement sur l'article 27 et dernier — *in cauda venenum* — qui demandait en faveur du ministère un nouveau bail, pour trois mois, du monopole des journaux, et, sans paraître touchée des raisons de convenance alléguées par le garde des sceaux, elle se contenta de proposer à la chambre d'accorder seulement jusqu'à la fin de 1818.

Le projet fut vivement combattu par la gauche et par la droite indépendante. Des deux côtés la solidarité de la tribune et de la presse dans les gouvernements représentatifs fut hautement proclamée, sans que personne osât la contester.

Comme Fiévée, nous emprunterons à M. Bignon, qui

parla un des derniers contre le projet de loi, l'idée qu'on doit se faire de la longue discussion à laquelle il a donné lieu : « Il est impossible, dit l'historien ultra-royaliste, de s'exprimer avec plus de netteté, et l'histoire doit conserver ces pages, qui renferment une véritable instruction : »

Les amendements proposés par la commission sont-ils de nature à nous faire obtenir une liberté que nous promet le discours du ministre, et que son projet ne nous donne pas? La commission ne le pense pas elle-même; elle convient que ce projet, même avec les amendements qu'elle y joint, ne fait qu'ajouter encore un lambeau de plus à un ensemble défectueux, qui ne se compose que de pièces de rapport; et, par une bizarrerie fort curieuse, elle s'arme de l'imperfection même et de l'insuffisance du projet pour nous contester le droit d'en réformer les bases.

Averti de sa méprise par ce détour adroit de la commission, qu'il juge plus propre à le conduire à son but, le ministère, sans craindre de se donner à lui-même un éclatant démenti, se hâte de revenir sur ses pas, et, désavouant la pompe de ses promesses, il dépouille le projet de loi du luxe dont il l'avait entouré et le réduit à sa véritable valeur.

Ce projet, si fastueusement annoncé, n'a plus pour but de fonder un bon système de législation sur la liberté de la presse; ce n'est plus qu'une simple amélioration de ce qui existe; c'est une correction de lois vicieuses, une addition pour remplir des lacunes.

Partant de cet aveu tardif, le ministère, sous le prétexte de la gravité de tout changement dans les juridictions, s'attache à demander qu'on se garde de porter la main aux colonnes principales du grand édifice dont le projet de loi actuellement discuté doit être le couronnement. Selon le ministère, vous devez commencer par voter aujourd'hui une loi destructive de la liberté de la presse, en vous réservant de venir, après que le mal sera fait, proposer une autre loi pour y porter remède.

Cette contradiction du ministère avec lui-même ne doit point détourner la discussion du cours naturel qu'elle a pris. La liberté de la presse, qu'on se plaît à offrir à vos yeux sans jamais vous permettre de l'atteindre, est un bien qui est à vous et dont il est temps de prendre possession.

Pour l'exercice de ce nouveau droit, il faut nécessairement une lé-

gislation analogue à la nature du droit même. Or, il est une vérité dont il est impossible que tout bon esprit ne soit pas frappé : c'est que la liberté de la presse n'existe point, ne peut exister sans le jugement par jurés pour tous les crimes et délits indistinctement, et sans l'indépendance des journaux. Séparé de ces deux conditions, le mot de *liberté de la presse* n'est qu'un mot vide de sens, qu'une illusion ou qu'une chimère.

Ce fut aussi sur ces deux points : l'attribution au jury des délits de la presse, et l'indépendance des journaux, que porta le fort de la lutte.

C'est, je crois, M. Beugnot qui, le premier demanda le jugement des délits de la presse par un jury ; mais ce jury, selon lui, devait juger seulement en appel, et il se serait composé d'hommes de loi, d'hommes de lettres et des cent plus imposés de chaque ressort.

M. de Villèle se prononça, non pour un *jury spécial*, mais pour un jury supérieur aux tribunaux de police correctionnelle.

Camille Jordan montra que la classification ordinaire des crimes et délits établie par le code d'instruction criminelle, — classification que le garde des sceaux, MM. Ravez et Siméon, avaient longuement vantée, comme quelque chose de si admirable, de si parfait, presque de si sacré, qu'on ne pouvait y toucher incidemment sans aveuglement et sans impiété, — ne s'appliquait point aux crimes et aux délits de la presse, et qu'en respectant l'analogie des mots, on violait l'analogie des choses. Dans le gouvernement établi par la charte, toutes les garanties nationales venaient, en effet, aboutir à la liberté de la presse, laquelle dépendait elle-même des jugements destinés à réprimer ses abus en protégeant son légitime usage. Confier ces jugements à un pouvoir quelconque, c'était donner à ce pouvoir une influence prépondérante sur l'opinion, sur les élections, sur les chambres, sur le gouvernement. Or une telle influence pouvait-elle être

confiée au pouvoir judiciaire? Non, sans doute, à moins qu'on ne voulût lui subordonner toutes les libertés. Au jury, au contraire, sorti du sein même du peuple, interprète sans cesse renouvelé de la conscience publique, conservateur indépendant des droits et des intérêts de tous, il appartenait de réprimer l'abus sans nuire à l'usage, et de protéger la société sans opprimer les individus.

Une voix plus puissante encore que celle de Camille Jordan se fit entendre en faveur de la liberté de la presse et du jury, celle de Royer-Collard :

La libre publication des opinions individuelles par la presse, dit l'illustre philosophe, n'est pas seulement la condition de la liberté politique, elle est le principe nécessaire de cette liberté.

On peut abuser de la presse, et l'abus doit être réprimé ; on peut aussi abuser de la répression ; et, de même que l'abus de la presse deut ravager la société et mettre les gouvernements en péril, de même il est aisé de concevoir que l'abus de la répression pourrait anéantir la liberté légitime.

La loi n'atteint la licence qu'en frappant la liberté.

Dans les procès de presse, il y a arbitrage plutôt que jugement. C'est cette espèce d'arbitrage, si différent de la justice légale, qui, distinguant seul, dans chaque cas, l'abus de la presse de son usage légitime, seul aussi définit, en réalité, la liberté de la presse... Ainsi nous devons comprendre que dans chaque procès de la presse, avec l'écrivain comparait la liberté elle-même, dont la condition et quelquefois le sort sont engagés dans le jugement qui va être rendu, et qui prononcera peut-être contre la liberté une peine capitale quand il semblera ne prononcer qu'une peine légère contre l'écrivain.

De toutes les espèces d'arbitraires, celui que je voudrais le moins confier à un pouvoir permanent, c'est celui de la presse.

Les pouvoirs ont, comme les individus, leur tempérament, leurs mœurs, leurs instincts naturels, qui les dirigent à leur insu : le bruit les importune, le mouvement les inquiète, la censure leur est odieuse ; la liberté de la presse, devant laquelle ils sont responsables, leur semble une ennemie. Que l'arbitraire soit donc partout plutôt que dans la main des pouvoirs établis ; qu'il soit partout, afin qu'il ne soit nulle part.

L'institution du jury est la condition nécessaire de la liberté de la presse.

J'établis ce principe inaltérable qu'il n'y a point, qu'il ne peut y avoir de liberté de la presse, je veux dire de liberté garantie, si elle n'est assise sur la base indépendante du jury.

Partout où le jury existe, l'abus de la presse vient se ranger naturellement parmi ses attributions, et il en est peut-être la plus importante.

Le système entier de nos institutions porte à faux tant que la liberté de la presse n'est pas appuyée sur le jury.

En un mot, Royer-Collard regardait le jury non-seulement comme le meilleur, mais comme le seul juge possible en matière de presse. Et le jury qu'il demandait n'était point un jury spécial, mais le jury ordinaire. « Un jury spécial, disait-il, me semble une contradiction dans les termes : des experts ne sont pas plus des jurés que des commissaires ne sont des juges. »

Le magistrat n'est point indépendant, disait M. de Courvoisier. L'opinion est la règle d'un gouvernement représentatif ; la presse manifeste l'opinion : le citoyen seul peut juger la presse.

M. de Bonald admettait également la supériorité du jury sur les tribunaux en matière de presse, mais il inclinait pour un jury spécial :

Devant quels juges seront portés les délits dont les écrivains pourront se rendre coupables?

La loi qui vous est proposée, dans les abus de la presse, nomme, sans les distinguer autrement que pour la peine qu'ils encourent, les délits et les crimes. Elle renvoie les délits devant la police correctionnelle ; elle réserve aux cours d'assises la connaissance des crimes. Et, comme le seul crime, selon la loi, est la provocation directe, c'est-à-dire formellement exprimée, et que tout écrivain, dans l'ouvrage même le plus dangereux, se gardera bien d'encourir la peine, tous les abus de la presse, ou à peu près, seront jugés en police correctionnelle.

Ce mot, il faut en convenir, est malsonnant en littérature, et

il rappelle que l'ancien gouvernement, voulant flétrir un écrivain turbulent, l'envoya à la maison correctionnelle de Saint-Lazare.

C'était donc à la police correctionnelle que devaient aboutir les progrès de l'esprit humain, sa perfectibilité indéfinie, les encouragements donnés aux lettres, les faveurs accordées à ceux qui les cultivent! Toujours dans les extrêmes, dans un temps nous voulions placer la philosophie sur le trône, et dans une autre nous envoyons la philosophie devant la justice des filous et des prostituées : juste châtiment peut-être de l'abus que nous avons fait de la noble faculté d'écrire! Mais si on ne veut pas en proscrire l'usage honorable, il vaudrait mieux pour l'homme de lettres finir comme Cervantes, et tant d'autres, à l'hôpital, que de commencer par la police correctionnelle.

Les délits de la presse sont les plus graves de tous les délits, parce qu'ils attaquent ce qu'il y a de plus noble dans l'homme, sa raison, et de plus respectable dans la société, ses doctrines. Ils doivent donc tous être portés devant les tribunaux qui connaissent des plus grandes révolutions de l'ordre public. Et si je réclame comme une faveur que l'écrivain prévenu de délits soit jugé par les cours d'assises, comme celui qui est prévenu de crime, ce n'est pas que je m'occupe même de savoir si les juges sont plus ou moins dépendants du gouvernement que les jurés, moins dans un tribunal que dans un autre : je les crois tous également indépendants, également impartiaux, également éclairés ; mais c'est uniquement parce qu'il y a plus de dignité dans le jugement, plus de sévérité dans la peine et plus de solennité dans l'exemple. Et le gouvernement prouvera bien mieux l'importance qu'il attache à la culture des lettres par la dignité du tribunal et la solennité de la condamnation qu'il prononcera contre ceux qui les profanent, que par les faveurs qu'il répand sur ceux qui les honorent.

La loi renvoie la connaissance des crimes sur cette matière au jury ordinaire ; je propose un jury spécial. Tout, en France, est jugé spécialement, et c'est même le plus antique privilége des Français d'être jugés par leurs pairs...

Les pairs de ceux qui écrivent sont ceux qui lisent, ceux à qui leur fortune, leur éducation, une existence indépendante, donnent le loisir, le goût et les moyens de cultiver les lettres ; et sans doute qu'il serait facile de trouver dans les provinces un nombre d'hommes qui ont cultivé leur esprit suffisant pour former un jury spécial — assisté, d'ailleurs, et dirigé par des juges, — et propre à juger la tendance nuisible ou salutaire d'un écrit.

Disons tout de suite qu'à la chambre des pairs le jury rencontra des partisans non moins chaleureux ; entre autres Chateaubriand, qui déclara que, dans son opinion, le jugement par jury était la base de toute loi sur les délits de la presse. Il y rencontra aussi tout naturellement des défiances. Boissy d'Anglas, par exemple, ne voyait pas dans cette institution appliquée à la répression des crimes et des délits de la presse une garantie suffisante.

Prenons garde, disait-il, avant de confier au jury la surveillance de la pensée, la direction des lumières, et, si l'on peut parler ainsi, l'inspection des créations du génie et des progrès de l'esprit humain ; prenons garde, dis-je, que par ses formes, sa manière de procéder, et surtout par le mode actuellement employé pour la nomination de ses membres, il ne nous offre de véritables commissions ministérielles, de véritables tribunaux d'exception, incompatibles avec l'esprit de la charte : car tout serait perdu, sans doute, si à l'arbitraire dans les décisions qui forment le principe et la base de la procédure du jury se joignait l'arbitraire aussi de la désignation des individus appelés à le composer ; si des fonctionnaires investis, quoique momentanément, du terrible et immense pouvoir de prononcer sans autre règle que leur opinion, sans aucune responsabilité morale, sur des choses aussi vagues, aussi fugitives, aussi difficiles à saisir et à interpréter, pouvaient recevoir leur caractère et leur mandat d'une autorité particulière quelconque.

O Servan ! ô Beccaria ! ne serait-il pas vrai de dire alors qu'après nous être éclairés de vos immortels ouvrages et de ceux si nombreux et si utiles que leur exemple a pu faire naître, nous ne serions parvenus qu'à revêtir des formes trompeuses de la justice et de la liberté les véritables institutions de ce despotisme judiciaire que vous combattîtes avec tant de succès et de gloire !...

Il faut qu'en France, comme en Angleterre, l'accusé, traduit devant les jurés, puisse se dire à lui-même et puisse faire reconnaître aux autres qu'il va être jugé par son pays, et non, d'une manière même indirecte, par l'influence d'un ministre ou par la volonté d'un prélat ; car, sans cela, il faudrait repousser avec empressement cette forme de procédure, devenue alors si dangereuse, afin de ne pas laisser écraser, comme le dit Montesquieu et comme je l'ai répété

souvent d'après lui, les malheureux qui font naufrage avec la planche même qui leur est offerte pour leur salut.

Hélas ! les noms n'y font rien : on n'est pas jugé par un jury parce qu'on donne le nom de jurés aux individus qui composent l'agglomération que l'on désigne sous cette qualification tutélaire. Ce n'étaient pas des jurés, mais des bourreaux, que les hommes qui, usurpant ce titre, exerçaient l'horrible et pernicieuse fonction d'envoyer chaque jour à l'échafaud des centaines d'innocentes victimes, sans avoir rien appris d'elles que leurs noms.

Quant aux journaux, l'homme le plus éminent de la droite, M. de Villèle, se prononça fortement contre leur asservissement : M. Corbière défendit non moins chaleureusement contre le ministre de la police « ces *misérables gazetiers*, qu'il ne dédaignait pourtant pas assez pour négliger de se mettre à leur tête. » Il repoussait pour la presse la juridiction des tribunaux correctionnels, et la voulait justiciable du jury. M. de la Bourdonnaye soutint que le ministère ne se servait des journaux que pour diviser les intérêts, froisser les opinions et blesser les quatre cinquièmes de la nation ; et cela d'ailleurs sans aucun profit pour lui, puisque tout le monde savait que les journaux exprimaient, non leur opinion propre, mais celle du ministère lui-même. « En voyant, ajoutait l'honorable député, le ministère essayer de diriger l'opinion avec des journaux asservis, on se rappelle malgré soi ce lieutenant de police qui voulait donner une livrée à ses espions. » M. Chauvelin, après avoir esquissé un tableau piquant de l'usage que le ministère avait fait, depuis la dernière session, de son pouvoir discrétionnaire sur les journaux, montrait « les journaux des départements hachés et mutilés sous les impitoyables ciseaux des autorités de province, véritables cassolettes qui exhalaient toujours le même encens en l'honneur du pouvoir du temps et du préfet du jour. »

Il n'est pas jusqu'à M. de Bonald qui se prononça en faveur du journal.

La loi, qui punit les écrits dangereux ou coupables par les voies judiciaires, dit l'illustre philosophe, soumet les journaux à la censure de la police. Il fallait, je crois, faire le contraire : donner des censeurs aux écrits et des jurés aux journaux.

En effet, la censure est une répression morale, qui avertit, reprend, éclaire. Il était donc nécessaire de l'opposer à l'influence morale des écrits sérieux, dont l'effet sur la société est lente et souvent insensible, et qui iront bouleverser l'existence des enfants, après avoir ébranlé la raison des pères.

Les journaux, au contraire (je parle dans le sens de ceux qui s'en exagèrent les dangers), les journaux, obligés de frapper fort plutôt que de frapper juste, ont un effet rapide et instantané, qui peut, dans les temps de troubles, donner aux esprits une impulsion violente, et on pourrait dire physique. Il fallait donc leur opposer la répression judiciaire, qui frappe physiquement le coupable dans sa personne ou ses propriétés.

Il résulte de cette interversion que l'écrivain qui n'aura été qu'inconsidéré et imprudent est puni sans être averti ; et que le journaliste, qui connaît beaucoup mieux la portée de son arme, est averti sans être puni, et que, tandis que l'écrivain saisi a perdu son temps à composer son ouvrage, et son argent à le faire imprimer, le journaliste, simplement censuré, toujours payé d'avance, n'a perdu que quelques heures de travail et quelques feuilles d'impression; une suspension de quelques jours ne lui fait rien perdre, pas même la suppression, puisqu'on a vu des journaux supprimés reparaître quelques jours après sous un autre titre.

On veut toujours prévenir les fautes du journaliste, pour n'être jamais dans la nécessité de les punir. C'est une erreur en administration. Il faut punir une fois pour n'être pas dans la nécessité de toujours prévenir.

Ainsi, une forte amende infligée au journaliste et payable sur un *cautionnement déposé d'avance ;* une suspension au moins de trois mois, ou une suppression irrévocable et dont il ne pourrait éluder l'effet, préviendraient plus efficacement les délits des journaux qu'une censure obscure, sans responsabilité, sans garantie publique, suspecte, par conséquent, de dépendance et de partialité, et qu'on croit plus occupée à éplucher les petites malices du journaliste contre les personnes qu'à défendre de toute atteinte les grands intérêts de la société. Je dirai

même qu'à voir ce que certains journaux publient périodiquement sur des objets importants, on ne conçoit pas que l'autorité puisse avouer qu'elle exerce sur eux la plus légère censure, et j'aimerais mieux, pour son honneur, laisser croire qu'ils jouissent d'une liberté illimitée...

Il faut donc laisser aux journaux, sous la condition de la répression légale, une honnête, juste et impartiale liberté, non-seulement parce qu'ils sont devenus, par la faute du gouvernement, le premier plaisir des peuples policés, qui payent assez cher leurs besoins pour qu'on leur laisse quelque liberté sur leurs plaisirs, mais encore parce que les journaux remplissent une fonction plus importante et d'un ordre plus élevé, et qu'ils sont les courtiers exclusifs de toute la littérature, qui ne peut, aujourd'hui, rien publier que par leur entremise. Un écrit, quels que soient son objet et son mérite, dont les journaux ne parlent ni en bien ni en mal, ou qui, s'il est loué ou blâmé par les uns, ne peut être attaqué ou défendu par les autres, est un ouvrage en naissant mort ou enterré. C'est aussi donner trop d'autorité à la police dans les productions de la pensée chez un peuple aussi avancé que nous le sommes, et dans un état de société où la culture des lettres tient tant de place. C'est même tout à fait éluder et réduire à des mots sans valeur l'article 8 de la charte, et il est égal qu'il soit interdit à un auteur de publier ses opinions, ou que le seul moyen d'en annoncer la publication lui soit interdit. C'est, à la lettre, permettre la publication et empêcher la publicité.

Les modernes publicistes, qui ont étudié à fond les allures du gouvernement représentatif, prétendent que la liberté des journaux est l'âme, l'essence, le grand ressort de cette machine politique ; que la responsabilité des ministres, le contrôle de l'autorité, la surveillance inquiète et continuelle que, dans les idées libérales, les citoyens doivent exercer sur le pouvoir, la nécessité d'une opposition constitutionnelle, ne sont que des mots vides de sens sans la liberté des journaux ; qu'en vain on permettrait les écrits : on ne fait pas un livre pour démontrer un acte de despotisme ; on se borne à un article de journal, qui est, dans cette matière, l'assignation pour mise en cause qu'on envoie sur un carré de papier, sauf à produire tout au long ses moyens d'attaque ou de défense devant les tribunaux compétents. Ils citent à l'appui de leur opinion l'exemple et les maximes de l'Angleterre, qu'ils appellent la terre classique de la liberté et du gouvernement représentatif, et disent à ce sujet de fort belles choses.

Pour moi, sans entrer dans cette discussion, je crois que le gouvernement représentatif, où la nation est représentée par les corps légis-

latifs et la royauté par ses ministres, est celui de tous qui donne l'autorité réelle à ces premiers agents de l'autorité, une autorité d'autant plus forte et plus étendue que, formant un corps compacte sous le nom de ministère, et cuirassés, pour ainsi dire, de tous côtés, ils peuvent se défendre contre le peuple par l'unité de leur composition, et contre le roi par leur responsabilité personnelle, et je ne vois qu'une liberté raisonnable de la presse, une liberté franche, mais sans licence, qui puisse servir de contre-poids et tenir lieu de ces limites qu'on cherche, dans toutes les constitutions, à opposer aux erreurs présumables de l'autorité.

Si le gouvernement se plaint du bavardage des journaux, ne pourrait-il pas s'alarmer de leur silence? Ce qu'on ne veut pas entendre est presque toujours ce qu'il faudrait savoir.

Mais cette liberté que M. de Bonald demandait pour les journaux, il ne voulait pas qu'on l'accordât aux écrits; les livres, comme les libelles, devaient être censurés. Non pas qu'il déniât ce droit de publier ses opinions dont on faisait un droit naturel, comme celui d'aller et de venir, de travailler et de se reposer. Sans doute, disait-il, la liberté de parler et d'écrire est naturelle à l'homme, dans ce sens qu'en trouvant l'art et l'usage établis dans la société, l'homme a reçu naturellement, et même exclusivement, la faculté de l'apprendre. Mais le droit de publier ses opinions est un droit politique. En effet, publier ses opinions sur les matières qui tiennent à l'ordre public, c'est exercer un pouvoir sur les esprits, un pouvoir public, puisqu'on ne publie jamais des opinions que pour les faire triompher et soumettre la raison des autres à sa propre raison. Or, exercer un pouvoir sur ses semblables, là où il y a des pouvoirs publics établis par la constitution, et qui sont chargés de veiller sur les doctrines qui sont le fondement des lois et des mœurs, c'est peut-être une usurpation, si ce n'est une concession, raison pour laquelle le gouvernement en règle l'usage et en interdit l'abus.

La question gît donc tout entière dans le meilleur moyen

de régler l'usage de cette liberté et d'en prévenir les abus. Et en réponse à cette question, l'éminent publiciste reproduit la théorie qu'il avait déjà développée dans la précédente session sur l'ancienne et la nouvelle censure. Voici, en résumé, cette théorie :

Quel moyen avait pris autrefois l'autorité pour conserver aux citoyens le juste droit de publier leurs opinions, et pour garantir en même temps la société et les écrivains eux-mêmes des erreurs de leur esprit ?

Elle avait établi une censure préalable sur les écrits, institution vraiment libérale, qui investissait des hommes graves, instruits, connus par leur capacité et la droiture de leur esprit et de leur cœur, de la fonction toute paternelle d'éclairer, de reprendre les écrivains et, en ménageant leur amour-propre et même leurs intérêts, de leur épargner la dure censure du public et l'inflexible rigueur des tribunaux. Que faisait l'autorité autre chose en donnant des censeurs aux écrivains, préalablement à l'impression de leurs ouvrages, que ce qu'un auteur sensé doit faire lui-même, en demandant sur ses productions l'avis d'amis sages et éclairés? Et n'est-ce pas le conseil que donnent aux hommes de lettres les critiques les plus judicieux? En vain on dirait que les censeurs étaient dépendants, passionnés, hommes de parti; qu'ils pouvaient manquer de connaissances et de lumières; on peut en dire autant des juges, des jurés, des critiques, de tout le monde, et ce n'est pas une objection contre un système qu'une allégation gratuite qu'on peut opposer absolument à tous les systèmes.

Et qu'on ne dise pas que la censure découragerait le génie : rien ne décourage le génie, pas même les saisies et les confiscations, parce que le génie est essentiellement bon, ou autrement il n'est que du bel esprit; mais je vais plus loin, et j'ose avancer qu'il n'y a pas, qu'il ne peut y avoir une seule production de l'esprit humain qui soit ou qui puisse être *nécessaire* à la société, et qu'il y en a un grand nombre qui lui ont été funestes. Et c'est sous ce point de vue général qu'un gouvernement doit considérer la question qui nous occupe

Je ne crains pas de dire qu'elle ne sera jamais résolue à l'avantage des auteurs et de la société tant qu'on s'obstinera à ne vouloir que punir et point prévenir ; et que faire un règlement général sur d'autres bases, c'est chercher une issue dans un lieu fermé.

... Il n'y a que trois partis à prendre sur les écrits périodiques :

1° Liberté entière, absolue, illimitée, sans contrôle ou répression d'aucune espèce, préalable ou subséquente;

2° Répression judiciaire;

3° Censure.

Personne, du moins en théorie, ne voudrait de la liberté absolue, ou ou plutôt d'une licence sans frein; et s'il en est qui la désirent, ils n'oseraient l'avouer.

Reste donc la répression judiciaire et la censure préalable; or, je ne crains point d'avancer que la répression judiciaire des abus de la presse est inutile, dangereuse, impossible même. Les nombreuses lois répressives de la licence de la presse portées depuis la Restauration en ont donné la preuve, et la dernière loi adoptée à la Chambre des députés et retirée de celle des pairs aurait complété la démonstration. Aussi a-t-on vu, depuis 1815, la licence croître à mesure que les lois répressives et même les condamnations se sont multipliées.

L'erreur de nos lois sur cette matière est de n'avoir vu le délit de la publication que dans la vente de l'écrit à bureau ouvert, au lieu de le voir dans l'impression. Tout écrit imprimé est un écrit publié, et je défie qu'on cite un seul ouvrage remarquable par le nom de l'auteur, l'intérêt du sujet ou le mérite de la composition et du style, qui, une fois imprimé, n'ait pas été tôt ou tard connu du public.

Ainsi, quand l'écrit est imprimé, le mal est fait, et la condamnation postérieure de l'auteur par les tribunaux, en piquant la curiosité du public, ne fait que mieux connaître ce qui aurait dû rester ignoré.

Les poursuites judiciaires donnent lieu à une plaidoirie toujours plus scandaleuse que l'écrit poursuivi, dans laquelle un défenseur ne fait qu'étendre et justifier, devant un nombreux auditoire, ce que l'accusé a écrit de plus séditieux ou de plus impie; et cette plaidoirie, reproduite dans les feuilles publiques, devient elle-même un mauvais écrit de plus. Les exemples récents ne manquent pas.

Nos lois précises ne punissent de délit que celui de l'expression : et quelles facilités n'offre pas la langue française, si souple et si rusée, à l'esprit français, si moqueur et si fin, pour envelopper des pensées coupables d'expressions innocentes, pour déguiser ce que l'on veut dire, ou faire entendre ce que l'on ne dit pas! l'appréciation du degré de culpabilité d'un écrit est une opération tout intellectuelle, dans laquelle chaque juge peut avoir une opinion différente, selon le degré de son intelligence et la portée de son esprit; les uns y voient mieux ou autrement que les autres; il devient impossible de concilier les dissentiments, surtout lorsqu'aucun tribunal supérieur ne peut revoir les jugements, et l'acquittement seul peut mettre tout le monde d'accord.

Enfin, et cette dernière considération est d'une haute importance,

aujourd'hui que les écrits jouent un si grand rôle dans la société, la répression judiciaire de la licence de la presse met les agents amovibles du gouvernement à la merci d'une magistrature inamovible et donne à celle-ci une existence politique que la Charte lui refuse, et je ne crains pas de dire que la magistrature en France est trop forte pour le gouvernement. Un tribunal qui marche d'accord avec le gouvernement se confond avec lui, comme la fonction se confond avec le pouvoir dont elle émane; mais s'il résiste au gouvernement ou seulement s'il l'abandonne pour marcher seul dans ses propres voies, il n'est plus fonction; il s'érige en pouvoir indépendant, et tous les efforts du gouvernement pour le ramener à lui et obtenir son appui échouent et se brisent contre son inamovibilité. Les résistances des parlements sur le fait d'impôts devenus nécessaires (car les parlements ne refusaient jamais justice à l'autorité royale contre les délits de la presse) ont hâté la chute de l'ancien gouvernement; et le déni de justice de la part des tribunaux actuels aurait le même effet, si l'on pouvait supposer que des juges égarés par un vain désir de popularité, par des motifs personnels d'ambition ou de ressentiment, ou faute de vues politiques étrangères à leurs travaux habituels et à leurs connaissances judiciaires, refusassent au gouvernement l'appui qu'il leur demande.

Il ne faut pas s'y tromper, le parti libéral n'a demandé avec tant d'instance et d'opiniâtreté la répression judiciaire des délits de la presse que parce qu'il sait très-bien qu'elle est inutile, dangereuse, impossible même par les tribunaux; plus inutile, plus dangereuse, plus impossible encore par le jury. Si la répression judiciaire eût été possible, ce même parti aurait demandé la censure, et le mot *réprimer*, sur lequel il a tant chicané, ne l'aurait pas embarrassé.

Il ne reste donc que la censure, moyen le seul efficace, le seul moral, le seul humain qui puisse rassurer la société sans rigueurs contre les personnes. Aussi a-t-elle été la première pensée de tous les peuples civilisés qui ont voulu se défendre contre la licence des écrits; aussi a-t-elle été pratiquée en France aux plus beaux jours de notre littérature et envers nos plus célèbres écrivains; aussi l'est-elle encore dans toute l'Europe, l'Angleterre exceptée, qui traite la liberté de la presse avec indifférence, ne lui permet de prendre aucune influence sur les résolutions du cabinet, l'abandonne aux oisifs de café, et ruine auteurs et imprimeurs lorsqu'ils vont trop loin.

Et croit-on que les hommes raisonnables qui écrivent dans les journaux ne sentent pas aujourd'hui le danger de confier à tous les esprits, même les plus faux, les plus passionnés, les moins instruits, la terrible liberté d'endoctriner tous les jours, en religion et en politique,

un public composé partout, en plus grande partie, d'esprits faux, ignorants et passionnés; de mettre cette arme meurtrière de la presse à la disposition continuelle de l'orgueil, de la cupidité, de l'ignorance, de l'ambition, du ressentiment?

Les adversaires de la censure vont jusqu'à prétendre que cette liberté illimitée d'écrire est une des libertés publiques, et la plus précieuse de toutes. C'est un étrange abus de mots que d'appeler libertés publiques, c'est-à-dire apparemment libertés de l'État tout entier, la spéculation particulière de quelques jeunes anonymes qui exploitent à leur profit, et comme une industrie ou une propriété patrimoniale, la religion, le gouvernement, les lois, l'administration, s'érigent en juges de toutes les opérations, en censeurs de toutes les autorités, etc.; et, fiers d'un talent d'écrire si commun aujourd'hui, décorent du nom de liberté la tyrannie de leurs opinions, qu'ils imposent à la crédulité du public, devenu l'esclave de leurs erreurs, de leurs préjugés et de leurs passions. Et combien de jeunes gens aujourd'hui qui se targuent de leur indépendance et ne sont eux-mêmes que les malheureux serfs de quelque haut et puissant seigneur de l'empire littéraire!

Ainsi je crois avec une entière conviction qu'il n'y a de véritable liberté de la presse, ou de liberté littéraire, que sous la garantie d'une censure qui en écarte la licence des pensées, comme il n'y a de liberté civile que sous la garantie des lois qui empêchent le désordre des actions; et comme les pensées séditieuses inspirent les actions criminelles et les précèdent, il y a raison et analogie à prévenir la licence des pensées et à punir la licence des actions.

La censure est un établissement sanitaire fait pour préserver la société de la contagion des fausses doctrines, tout semblable à celui qui éloigne la peste de nos contrées, et dont les citoyens les plus recommandables s'honorent de faire partie.

Ouvrons une parenthèse, et, pour en finir avec ce sujet, opposons à cette apologie de la censure sa condamnation par un adversaire non moins autorisé, par Chateaubriand :

On a vu la censure en France avec la Charte. Comment les choses ont-elles été? Tout de travers. En 1815, nous avons eu le 20 mars; en 1816, l'ordonnance du 5 septembre, et le reste.

Ce qu'il y avait de pis sous la censure, c'est que la liberté de la presse n'était pas supprimée de fait; elle était seulement en régie entre les

mains d'un ministère qui la refusait aux royalistes par haine, l'accordait aux révolutionnaires par peur, et l'affermait aux ministériels moyennant certain servage, peines de corps, corvées et autres travaux domestiques.

... Soyons justes : il se peut que les ministres aient eu à se plaindre de quelques attaques personnelles trop violentes. Mais s'ils sont justes à leur tour, ils conviendront qu'en abusant de la censure de la manière la plus odieuse, ils avaient préparé ces inévitables récriminations. Comment ont été traités les plus honnêtes gens de la France dans les journaux censurés? Quels services n'ont point été méconnus, quels talents n'ont point été insultés, si ces services, si ces talents se trouvaient dans une opposition que le gouvernement représentatif fait naître? Qui ne se rappelle le déplorable article apporté, au nom d'un ministre par un gendarme, au *Journal des Débats*; article où l'on outrageait un prisonnier qui n'était pas même en état de prévention? Et ce prisonnier était le sauveur de Lyon, le général Canuel, que les tribunaux ont vengé de la plus stupide comme de la plus noire des calomnies. Les ministres ont-ils oublié cette prétendue conspiration dans laquelle ils ont voulu nous envelopper? Ont-ils oublié les interrogatoires étranges dont nous avons été l'objet? Ont-ils oublié la *Correspondance privée* qui, pendant trois ans, a vomi contre nous les plus lâches calomnies? Les ministres, par ces attaques qu'aggravaient les journaux sous leurs ordres, ne se contentaient pas de marquer une simple dissidence politique; ils ne prétendaient à rien moins qu'à faire tomber nos têtes : et aujourd'hui ils s'étonnent qu'un peu de chaleur reste encore au fond de l'opinion de ces hommes qu'ils ont si indignement persécutés!

Mais après tout, faut-il renoncer au gouvernement constitutionnel, abandonner nos libertés, parce que la liberté de la presse moleste et fatigue quelques hommes en place? Faites-vous un bouclier de votre mérite, et les traits que vous lance l'ennemi tomberont à vos pieds. Sans doute, si vous mettez au pouvoir un homme sans capacité, ou un homme que la morale repousse, il sera vulnérable de toutes parts; il souffrira beaucoup des attaques personnelles. Mais ces attaques ont-elles jamais nui à un homme qui valait quelque chose par lui-même? Les injures du *Morning Chronicle* ont-elles jamais déterminé M. Pitt à demander au Parlement un bill de censure? Un homme public, dans un gouvernement constitutionnel, ne doit pas être si chatouilleux. Qu'il nous soit permis d'en appeler à notre propre expérience : s'il y a quelqu'un dans le monde qui ait le droit de se plaindre des outrages des journaux, c'est nous. Objet d'une double attaque littéraire et politique, que ne nous a-t-on point dit depuis vingt ans? Les gazettes de

M. Fouché nous ont traité comme celles de M. le comte Decazes. Qu'en est-il résulté? Les personnes qui nous accordaient leur estime ne nous l'ont pas retirée, et l'on a fait lire un peu plus les ouvrages qu'on voulait proscrire. Nous pouvons donc assurer que les coups portés à un honnête homme ne font aucun mal. *Pæte, non dolet!*

Si, d'ailleurs, les ministres prétendaient nous enlever la liberté de la presse, de quel moyen se serviraient-ils? D'une loi? Elle ne passerait pas aux Chambres. Il serait aussi trop fort de venir, après une courte expérience de huit mois, nous demander de nous contredire honteusement, nous prier de sacrifier à l'insuffisance ministérielle la plus nécessaire de nos libertés. Emploierait-on une ordonnance? Mais une ordonnance ne peut détruire une loi, une loi si récemment, si solennellement portée. Il suffirait d'un seul journaliste, d'un seul écrivain qui refusât d'obéir pour déterminer une violente explosion de l'opinion publique. Nous pensons, et nous l'avons dit, que certains hommes d'État voudraient confisquer la Charte au profit de l'article 14; mais nous n'en sommes pas encore là. Ceux qui se figurent qu'on pourrait impunément suspendre la constitution, torturer les mots de la Charte pour en tirer l'arbitraire, connaissent bien peu la force des choses qui nous entraîne et la capacité des hommes qui croient nous diriger.

Nous le répéterons : si les ministres veulent se soustraire aux petites tribulations que leur cause la liberté de la presse, ils n'ont qu'à se placer dans une des deux opinions dominantes; c'est à eux de choisir l'une ou l'autre.

... Le phénomène de l'influence des journaux royalistes parmi nous (phénomène qui pourtant n'en est pas un) ne cesse de confondre les hommes démocratiques. Ces hommes veulent, en théorie, la liberté de la presse; mais aussitôt qu'elle est accordée, ils reculent devant la pratique. Ils s'épouvantent des effets qu'ils n'attendaient pas; ils s'étonnent que la liberté de la presse abandonne la Révolution, que cette liberté se range du côté de ceux si injustement désignés comme les ennemis de toute idée généreuse. Néanmoins ces hommes, avec un peu d'impartialité, ne devraient-ils pas conclure que les mœurs naturelles de la France sont les mœurs où la foule est le plus facilement ramenée? Si dans le combat des doctrines il en est une qui obtienne toujours la victoire, n'est-il pas évident que cette doctrine est la plus forte? Or nulle doctrine ne triomphe, à la longue, qu'elle ne soit fondée en raison et en justice. Donc l'opinion royaliste, qui domine parmi nous lorsqu'elle est libre, est l'opinion française, comme elle est l'opinion juste et raisonnable.

Tout considéré, nous ne voyons que le crime, la bassesse et la mé-

diocrité qui doivent craindre la liberté de la presse : le crime la redoute comme un échafaud, la bassesse comme une flétrissure, la médiocrité comme une lumière. Tout ce qui est sans talent recherche l'abri de la censure : les tempéraments faibles aiment l'ombre.

Mais revenons à notre loi.

La discussion se prolongeait, le 1er janvier arrivait, la loi qui donnait au ministre de la police tout pouvoir sur les journaux allait expirer, et le ministère, pour des raisons de politique extérieure, plus encore que de politique intérieure, désirait vivement qu'il n'y eût aucun intervalle entre l'ancienne loi et la nouvelle. Par une manœuvre habile, que le duc de Berry qualifia ouvertement de *subterfuge inconstitutionnel et digne de la potence*, il fit distraire de la loi générale l'article spécial aux journaux, pour en faire une loi à part, en consentant à un amendement de la commission qui en limitait la durée à la fin de la session de 1818.

L'article, adopté par 131 voix contre 97, fut immédiatement envoyé à la Chambre des pairs. Il y fut combattu par la gauche et par l'extrême droite, qui parurent s'unir franchement, pour déclarer que le gouvernement représentatif ne pouvait se développer sans la liberté de la presse, et que cette liberté consistait tout entière dans la liberté des journaux ; que rien, ni dans la situation intérieure ni dans la situation extérieure, ne motivait l'asservissement des feuilles périodiques.

« Tout le monde, dit le duc de Brissac, en voyant cette loi d'exception, reconnaîtra qu'elle viole évidemment la Charte, dont aucun article n'autorise des dérogations, même temporaires. » — « Ce qui m'a toujours affligé dans l'état de choses établi par les lois d'exception, disait Mathieu de Montmorency, c'est le système de tromperie organisée, cette espèce de fausse monnaie mise en circulation par des journaux asservis.....

Oui, messieurs, c'est un acte de faux continuel que cette émission journalière, par dix ou douze feuilles différentes, d'une même opinion, venue de la même source. »

L'article, cependant, ne pouvait pas ne pas être adopté par la haute Chambre ; mais, sur 157 votants, 52 protestèrent par leur vote en faveur de l'affranchissement immédiat des journaux.

Quant à la loi, adoptée par la Chambre des députés, elle fut rejetée par la Chambre des pairs comme insuffisante.

Ainsi cette discussion si brillante et si longue aboutit en fin de compte au maintien pour un laps de dix-huit mois encore de la servitude des journaux, et la presse tout entière resta placée sous l'empire d'une législation que tout le monde avait condamnée.

Un grand pas néanmoins avait été fait : la solidarité de la tribune et de la presse dans les gouvernements représentatifs avait été hautement proclamée par les orateurs de la droite comme par ceux de la gauche et du centre, sans qu'aucune contestation se fût élevée. « Personne n'ignore aujourd'hui, avait dit Royer-Collard, que, pour les sociétés modernes, éparses sur de vastes territoires et qui ne se réunissent jamais dans une délibération commune, la libre publication des opinions individuelles par la presse n'est pas seulement la condition de la liberté publique, mais qu'elle est le principe nécessaire de cette liberté, puisqu'elle seule peut former au sein d'une nation une opinion générale sur ses affaires et ses intérêts. »

— « Il faut, avait dit M. de Villèle, il faut que cette tribune conquière la liberté de la presse, ou qu'elle soit réduite elle-même au silence par l'asservissement de la presse. » Là, en effet, où manque la liberté de la presse, la liberté de la tribune est incertaine ou insuffisante, et l'opinion publique reste privée d'un de ses organes essentiels. Telle

est la pensée qui se produisit dans presque tous les discours, avec plus ou moins d'énergie, avec plus ou moins de sincérité, mais de manière à mettre hors de doute qu'il y avait là une de ces vérités fondamentales qui, une fois mises en lumière, ne peuvent plus s'éteindre ni s'obscurcir.

Pour la première fois aussi avait été posée et débattue cette grave question de l'attribution au jury des délits de la presse, qui, après tant d'années, est encore, si je puis ainsi dire, *sub judice;* nous avons vu quels puissants champions elle comptait dès le premier jour. On trouvera d'ailleurs tout ce débat résumé, à des points de vue différents, dans les *Annales de la session de* 1817 par Benjamin Constant, et dans l'histoire de cette même session par Fiévée. Ces deux éminents publicistes se prononcent très-fortement contre les tribunaux correctionnels.

Ne nous lassons pas de redire que, tant que le jury n'existera pas, il n'y aura pas de liberté de la presse, dit le premier, que le jury seul est juge compétent de la tendance, de l'effet et de l'intention d'un ouvrage.

Le sens d'un livre dépend d'une foule de nuances; mille circonstances aggravent ou atténuent ce qu'il peut avoir de répréhensible. La loi écrite ne saurait prévoir toutes ces circonstances, se glisser à travers ces nuances diverses. Les jurés décident d'après leur conscience, d'après le bon sens naturel à tous les hommes. Ils sont les représentants de l'opinion publique, parce qu'ils la connaissent; ils évaluent ce qui peut agir sur elle. Ils sont les organes de la raison commune, parce que cette raison commune les dirige, affranchie qu'elle est des formes qui ne sont imposées qu'aux juges, et qui, ne devant avoir lieu que pour assurer l'application de la loi, ne peuvent embrasser ce qui tient à la conscience, à l'intention, à l'effet moral. Vous n'aurez jamais de liberté de la presse tant que les jurés ne décideront pas de toutes les causes de cette nature.

Dans les autres causes, les jurés déclarent le fait; or, le sens d'un livre est un fait; c'est donc aux jurés à le déclarer. Les jurés déclarent, de plus, si le fait a été le résultat de la préméditation; or, le délit d'un écrivain consiste à avoir prémédité l'effet du sens contenu, direc-

tement ou indirectement, dans son livre, s'il est dangereux : c'est aux jurés à prononcer sur cette préméditation de l'écrivain.

Les jurés sont plus nécessaires peut-être dans cette sorte de cause que dans toutes les autres, si toutefois, dans ce qui est indispensable pour la sûreté de l'innocence et pour la justice, il pouvait y avoir des degrés.

Il y a cette différence entre les délits de la presse et les autres délits, que les premiers compromettent toujours plus ou moins l'amour-propre de l'autorité. Quand il s'agit d'un vol ou d'un meurtre, l'autorité n'est nullement compromise par l'absolution du prévenu, car elle a simplement requis d'office l'investigation d'un fait; mais, dans la poursuite des écrits, l'autorité paraît avoir voulu faire condamner une opinion, et l'absolution de l'écrivain ressemble au triomphe de l'opinion d'un particulier sur celle de l'autorité. Les tribunaux ne sauraient alors juger impartialement : institués par l'autorité, ils en font partie, ils ont un intérêt de corps avec elle ; ils pencheront toujours pour l'autorité contre l'opinion. Les jurés tiennent, au contraire, un juste milieu, comme individus ; et pouvant, à leur tour, se trouver dans la position d'un écrivain accusé, ils ont intérêt à ce qu'une accusation mal fondée ne soit pas admise. Comme membres du corps social, amis du repos, propriétaires, ils ont intérêt à l'ordre public, et leur bon sens jugera facilement si la répression est juste, et jusqu'à quel degré de sévérité il faut la porter.

Il est même de l'intérêt du gouvernement d'introduire, pour juger les questions de liberté de la presse, la procédure par jurés. Les jugements des tribunaux contre les écrivains que le pouvoir dénonce n'ont point sur l'opinion la même autorité. Cette opinion ombrageuse soupçonne toujours les tribunaux d'être dévoués au pouvoir qui les nomme ; elle respecte dans les jurés l'indépendance de la condition privée, de laquelle ils ne sortent que momentanément et dans laquelle ils rentrent. Si les tribunaux acquittent les écrivains accusés par l'autorité, il s'établit entre eux et le gouvernement une hostilité au moins apparente, et qui est toujours fâcheuse quand elle se place dans des corps inamovibles. Rien de pareil n'est à craindre de la part des jurés, simples citoyens, redevenant tels après le jugement, et ne formant point un corps.

— Qui décidera, dit Fiévée, entre la société, qui a besoin de défense, et l'homme isolé, qui peut être écrasé par le pouvoir? Un tribunal de police correctionnel? Eh quoi ! vous confiez le repos de la société, le maintien de la liberté, à des juges, et vous prétendez qu'il y a des corps politiques dans l'État ! Vous mettez la destinée d'un Français, pour des délits que

la loi ne peut définir, à la merci des juges, et vous prétendez être libres!...

« Il ne suffit pas, a dit Royer-Collard, qu'il y ait des juges pour qu'il y ait des jugements, et l'arbitraire ne change pas de nature pour être couché dans une sentence. »

... Il faut réduire à sa juste valeur l'indépendance qui résulte pour des juges de l'inamovibilité : cette indépendance suffit pour garantir l'équité des jugements dans les procès entre particuliers, parce qu'on ne peut supposer au pouvoir un intérêt constant à intervenir directement ou secrètement dans les affaires de ce genre. Mais si les doctrines politiques et les libertés publiques n'avaient pour sauvegarde que des tribunaux composés de juges nommés par le gouvernement, soldés des deniers du Trésor, qui peut croire que le despotisme serait assez maladroit pour ne pas franchir cet obstacle? Qu'on lise l'histoire, et la Constitution qui nous régit, on verra que les libertés publiques ont toujours été considérées comme d'une importance trop grande pour en confier le maintien à des gardiens aussi faibles de position.

Les juges ne peuvent qu'appliquer la loi. Ce principe est d'une rigueur absolue dans les gouvernements représentatifs. S'ils l'interprètent, ils ne sont plus des juges, ils deviennent des législateurs opposés aux pouvoirs de la société, ils font autrement que n'ont voulu ceux qui seuls ont le droit de vouloir : dès lors la constitution est renversée.

... Ce n'est pas, comme on l'a dit, pour punir les crimes que le jury a été institué, mais parce qu'une société émancipée ne peut raisonnablement confier qu'à elle-même le soin de conserver les bienfaits qu'elle a reçus du Créateur, et quand une nation a élevé ses idées jusqu'à faire un principe de droit public de la liberté de la presse, le jury n'est pas moins nécessaire pour maintenir la faculté générale de penser que pour maintenir le droit général de vivre.

Toutes les objections contre le jury sont des injures à la nation, car le jury est la nation elle-même défendant ses libertés contre les erreurs des tribunaux, comme elle fait défendre ses intérêts par des députés contre les faux calculs du ministère...

Le jury peut se tromper; qui en doute? Depuis qu'il y a des sociétés, elles commettent des erreurs; Dieu qui les a créées libres ne pouvait leur ôter la possibilité de s'égarer. Ne dirait-on pas que le pouvoir absolu et ses agents ne se trompent jamais!

Avant de quitter Fiévée, je lui emprunterai encore une remarque, qui me semble n'avoir rien perdu de sa valeur.

Dès ces premières escarmouches tout avait été dit pour ou contre « cette belle et tant redoutée liberté », et depuis l'on n'a plus guère fait que se répéter.

« Parmi les arguments présentés contre le monopole des journaux, il en est un que je ne conçois pas, quoique ce soit toujours celui qui fasse le plus d'effet au moment où on s'en sert : c'est le reproche adressé au ministère de la police sur l'usage qu'il fait de son pouvoir. Il me semble que, lorsqu'un ministre vient demander aux Chambres de renoncer pour la France aux libertés françaises, et de lui donner l'arbitraire, à lui ministre, les Chambres qui renoncent aux libertés publiques et accordent l'arbitraire à un homme sous un régime constitutionnel savent bien que c'est l'arbitraire qu'il a demandé et qu'elles lui ont accordé. Dès lors tout est dit ; il n'y a pas de reproches possibles à faire, à moins que l'on n'ait fixé les conditions de l'arbitraire. Mais si on avait mis des conditions à cette concession, ce ne serait plus l'arbitraire ; ce serait une loi, et, si mauvaise qu'elle fût, on serait du moins autorisé à se plaindre de la manière dont elle avait été exécutée.

« Je l'ai remarqué dans l'histoire des sessions précédentes, ce qu'on appelle la loi relative aux journaux n'est pas une loi ; c'est la déclaration d'un fait, et ce fait est que les journaux sont livrés à l'arbitraire. Tout compte demandé à cet égard au ministre directeur privilégié de l'esprit public ne peut donc avoir d'autre résultat que de conduire ce ministre à faire l'éloge de sa douceur, de sa bonté, de son impartialité ; et il serait bien maladroit si, pouvant choisir les faits dans l'espace d'une année, il n'en trouvait pas à opposer à ceux qu'on lui reproche. D'ailleurs, il aurait toujours la ressource de se rabattre sur les circonstances ; et, comme c'est au mot *circonstances* qu'on es tdans l'usage de sacrifier nos libertés, le

mot *circonstances* serait sans réplique pour justifier les écarts de l'arbitraire.

« Je ne conçois pas non plus qu'on se plaigne de ce que la police ne laisse pas annoncer dans les journaux, qui sont tous soumis à la police, les livres qui déconcerteraient la direction que la police est spécialement chargée de donner à l'opinion publique. Il faut être conséquent : si vous croyez que la publicité soit indispensable dans une monarchie constitutionnelle, tenez-vous-en à la Constitution, qui est formelle sur ce point ; mais, si vous admettez que la publicité a des dangers; si vous mettez les journaux hors de la législation, souffrez patiemment le résultat nécessaire de l'abandon que vous avez fait. Les récriminations ne remplacent pas des lois. »

Faisons encore à l'historien de la session de 1817 quelques emprunts, qui portent avec eux leur enseignement.

— « Dans cette discussion, les députés qui ont élevé si haut la voix contre les flatteries des journalistes pendant l'usurpation, devraient nous apprendre quelle différence il y avait alors entre ce qu'on appelait les législateurs et les feuilles publiques. La voici : le despotisme peut faire des législateurs qui ne disent rien ; tout son pouvoir ne peut aller jusqu'à faire des journaux sans qu'ils disent quelque chose ; et il tremble devant eux, même lorsqu'il se charge de les faire parler. Il serait donc aisé de prouver que la liberté de la presse est plus efficace contre les erreurs et les excès de pouvoir que toute autre institution qui consentirait à s'isoler de l'opinion publique. »

— « L'éducation des corps politiques, dans les gouvernements représentatifs, ne peut se faire sans la liberté de la presse, et c'est sans doute pour cela que toutes les factions dominantes, depuis trente ans, ne se sont accor-

dées que pour l'asservir. — J'ai, du reste, plusieurs fois fait observer qu'il est indifférent de commencer, comme Bonaparte, par rendre muets les représentants du peuple afin d'asservir la presse, ou de commencer par asservir la presse pour soumettre plus facilement la représentation nationale. »

— « En présentant le projet d'une prétendue législation de la presse, le ministère a trop montré qu'il ne voyait dans l'exercice du plus important de nos droits que des occasions de délits et de crimes, comme au commencement de la Révolution on ne voulait voir que fanatisme dans la religion et despotisme dans le pouvoir...

« J'admettrai un moment, avec le ministère, que la liberté de la presse soit dangereuse, considérée d'une manière générale ; s'ensuivrait-il qu'il faudrait en confier le privilége au ministère de la police? et la police doit-elle absolument se substituer à toutes les libertés publiques? S'ensuivrait-il, comme on nous le dit sans cesse, que les Français ont encore trop de passions pour qu'ils puissent jouir des droits que leur reconnaît la Constitution? Les ministres ne sont-ils pas des Français? De quels pays lointains les a-t-on fait venir afin qu'ils soient étrangers aux passions qui soi-disant nous agitent? Leurs amis, leurs commis, leurs partisans, ne sont-ils pas des Français? Pourquoi la sagesse serait-elle dans tout ce qui participe au pouvoir, tandis que la nation en serait privée; dans tout ce qui est payé, et non dans la partie qui paye?...

« La liberté de la presse est bonne surtout contre le ministère, en attendant qu'il sache la rendre bonne même pour lui. Si vous la lui confiez, vous n'obtiendrez jamais la plus belle, la plus désirable condition du gouvernement représentatif: le pouvoir forcé d'appeler les talents à son secours, et les supériorités morales s'unissant aux supé-

riorités politiques pour défendre l'ordre établi. Si ce n'est pas cela que demande l'esprit du siècle, remettez à des tribunaux de police correctionnelle le soin de peser les talents, de placer les supériorités morales sur le banc des prostituées et des escrocs; dégradez la spiritualité de l'homme, mais n'oubliez jamais qu'on n'aurait osé ni le faire ni le dire en France quand il n'y avait pas de tribune, quand la liberté de la presse n'avait pas été proclamée. »

— « Nous avons entendu des députés affirmer que la liberté de la presse n'était pas nécessaire au maintien de la liberté publique, parce qu'eux, députés, suffisent pour éclairer le ministère et faire reculer le despotisme. En vérité, c'est surtout pour tourner en ridicule une pareille présomption que la liberté de la presse serait indispensable. On a souvent reproché aux rois d'être sensibles à la flatterie ; mais on n'a pas assez remarqué que le pouvoir démocratique est bien plus faible à cet égard que le pouvoir royal, car il n'attend pas les éloges, il se les prodigue lui-même, et quelques hommes, députés à la majorité de quelques voix, fractions à peine connues d'une assemblée de deux cent cinquante membres, se vantent à la tribune d'être capables de défendre les droits et les intérêts d'une nation de vingt-six millions d'individus contre un ministère qui ne craindrait plus que leur résistance ! »

Cependant la liberté de la presse s'était frayé de nouvelles voies. La nécessité avait fait découvrir, entre les journaux esclaves et les brochures libres, une forme intermédiaire qui avait toute la liberté des brochures et presque tous les avantages des journaux. Ce furent d'abord des sortes de revues qui, composées de plus de vingt feuilles, se trouvaient ainsi exemptes de la censure.

Tels étaient *la Minerve* et *le Conservateur*, qui s'emparèrent vivement de l'opinion publique et exercèrent une grande influence.

Mais ces recueils étaient, en réalité, des livres plutôt que des journaux, et c'était aux journaux qu'il s'agissait de suppléer. Quelques écrivains imaginèrent donc une forme plus portative, d'une circulation plus facile, des petites feuilles qui, paraissant à des époques indéterminées, échappaient ainsi aux atteintes du fisc et de la censure. Chaque semaine en voyait naître quelque nouvelle, qui souvent, à la vérité, mourait la semaine suivante ; mais c'était cette presse *semi-périodique* ces *journaux marrons*, comme les baptisa un député, qui menaient la bataille, livrant au cabinet un assaut continuel.

Le ministère essaya d'abord de se défendre par les mêmes armes, et on le vit multiplier pour sa défense les publications analogues. Mais, dans ce genre de luttes, l'intérêt, la faveur, ne sont-ils pas toujours pour les assaillants? Quand donc le ministère vit le peu de succès de ces contre-batteries, il songea à trouver quelque autre moyen d'avoir raison de ces terribles adversaires. Il essaya d'établir la périodicité de cette presse de contrebande, et de l'assujettir ainsi à l'action du fisc. La question fut posée à la Chambre des députés, mais elle y rencontra une vive opposition. « La Chambre des députés, dit M. de La Bourdonnaye, déjà si affaiblie par la servitude des journaux, ne conspirera pas contre elle-même, en livrant au ministère le seul genre d'écrits qui puisse encore soutenir l'opinion pendant l'intervalle des sessions. » La proposition fut retirée. Portée devant les tribunaux, la question y fut également tranchée en faveur de la presse.

Le ministère se résolut alors à essayer de la répression, et à demander secours à la justice contre la contagion

des mauvaises doctrines. On vit donc les procès succéder aux procès ; mais la presse soutint courageusement la lutte, appuyée par l'opinion publique, et aidée matériellement par la *Société des amis de la presse*, association composée des hommes les plus notables du parti libéral, qui s'était formée dans le but d'obtenir le rapport des lois d'exception sur la presse et sur la liberté individuelle, et de se rendre solidaire, par voie de souscriptions, des condamnations pécuniaires encourues par les écrivains.

Bref, après quatre années de lutte, ce fut la liberté qui l'emporta. Cédant à la pression de l'opinion publique, le gouvernement se résolut à donner à la liberté de la presse une institution définitive. Il fit étudier la question par les hommes les plus compétents, et de cette étude sortirent les lois demeurées célèbres sous le nom de lois de 1819, et si souvent réclamées depuis.

La plupart des lois rendues sur la presse, en France ou ailleurs, ont été ou des actes de répression, légitime ou illégitime, contre la liberté, ou des conquêtes de telle ou telle garantie spéciale de la liberté, successivement arrachées au pouvoir à mesure que se manifestaient la nécessité et la possibilité de les obtenir. L'histoire législative de la presse en Angleterre est une série d'alternatives et de dispositions de ce genre.

Les lois de 1819 eurent un tout autre caractère. C'était une législation complète, conçue d'ensemble et par avance, conformément à certains principes généraux, définissant à tous leurs degrés les délits ou les peines, réglant toutes les conditions comme les formes de l'instruction, et destinée à garantir et à fonder la liberté de la presse aussi bien qu'à défendre de ses écarts l'ordre et le pouvoir.

Trois projets de loi furent simultanément présentés le

22 mars, par le garde des sceaux, M. de Serre, dont le nom demeurera éternellement attaché à ce glorieux épisode de l'histoire de nos libertés.

Les considérations qui avaient dominé les deux premiers projets étaient :

1° Que l'exercice de la presse est un droit social, dont la Charte, en en proclament l'existence, a fait un droit constitutionnel que les lois n'avaient plus qu'à supposer ;

2° Qu'il ne peut point exister de législation spéciale qui règle ce droit ;

3° Qu'en assimilant la presse à tout autre instrument, la loi devait se borner à réprimer les abus qui pourraient en résulter.

Ce point de départ bien fixé, il ne s'agissait plus que de chercher, dans les lois pénales ordinaires, les crimes et les délits auxquels la presse pouvait servir d'instrument, pour lui en appliquer les pénalités ; de là la classification adoptée dans les quatre chapitres qui composaient le premier projet.

Après avoir ainsi assuré la punition de tous les actes criminels qui peuvent être commis par la voie de la presse et fondé les garanties que réclame l'ordre social, il fallait donner aux citoyens des gages de sécurité. On sentit qu'il n'en pouvait exister que dans la franchise des poursuites, dans l'indépendance et l'impartialité du jugement. De là les conditions imposées par le second projet de loi pour les procédures, et l'introduction du jury dans le jugement de tous les délits, résultant de la presse, qui intéressent la société.

Ces règles générales s'appliquaient naturellement aux journaux comme aux autres écrits ; mais, tout en reconnaissant que sans la liberté des journaux la liberté de la presse serait incomplète, le projet de loi voyait en

eux des publications d'une nature particulière, qui exigeaient des garanties spéciales.

Du reste, l'exposé des motifs qui accompagna la présentation de ces lois, était empreint d'une grande franchise et d'une grande libéralité; c'était la première fois que la tribune française entendait un ministre de la couronne tenir un pareil langage. Nous citerons quelques passages de ce remarquable travail, auquel, paraît-il, la Société des amis de la presse n'aurait pas été étrangère; on jugera, par ces courts extraits, du chemin qu'avaient fait les idées libérales en trois années.

Le premier projet, intitulé *De la Répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, ou tout autre moyen de publication*, repose sur un principe fort simple, ou plutôt sur un fait : c'est que la presse, dont on peut se servir comme d'un instrument pour commettre un crime ou un délit, ne donne lieu cependant à la création d'aucun crime ou délit particulier et nouveau. De même, en effet, que l'invention de la poudre a fourni aux hommes de nouveaux moyens de commettre le meurtre, sans créer pour cela un crime nouveau à inscrire dans les lois pénales, de même l'invention de l'imprimerie n'a rien fait de plus que leur procurer un nouvel instrument de sédition, de diffamation, d'injure, et d'autres délits de tout temps connus et réprimés par les lois. Ce qui rend une action punissable, c'est l'intention de son auteur, et le mal qu'il a fait ou voulu faire à un individu ou à la société; qu'importe que, pour accomplir cette intention et causer ce mal, il ait employé tel ou tel moyen? La prévoyance des lois pénales atteindrait le crime quand même l'instrument mis en usage par le coupable aurait été jusqu'alors complétement ignoré.

De ce fait, qui est évident par lui-même, découle une conséquence également évidente : c'est qu'il n'y a pas lieu à instituer pour la presse une législation pénale et distincte. Le Code pénal contient l'énumération et la définition de tous les actes reconnus nuisibles à la société, et partant punissables; que l'un de ces actes ait été commis ou tenté par la voie de la presse, l'auteur doit être puni à raison du fait ou de la tentative, sans que la nature de l'instrument qu'il a employé soit, pour lui ni contre lui, d'aucune considération. En d'autres termes, il n'y a point de délit particulier de la presse; mais quiconque fait usage de la

presse est responsable, selon la loi commune, de tous les actes auxquels elle peut s'appliquer.

Ramenée ainsi dans le domaine de la législation générale, la question devient simple, et le projet de loi s'explique, en quelque sorte, de lui-même. De quoi s'agit-il, en effet? Ce n'est plus de dresser l'inventaire de toutes les pensées humaines, pour rechercher et déclarer d'avance lesquelles, en se manifestant, seront réputées coupables. Il s'agit uniquement de recueillir dans les lois pénales les actes déjà incriminés auxquels la presse peut servir d'instrument, et d'appliquer à ces actes, lorsqu'ils auront été commis ou tentés par cette voie, la pénalité qui leur convient. Et comme la presse n'est pas le seul instrument par lequel de tels actes puissent avoir lieu, elle ne sera pas même, sous ce point de vue, l'objet d'une législation particulière; on lui assimilera tous les autres moyens de publication par lesquels un homme peut agir sur l'esprit des hommes : car, ici encore, c'est dans le fait de la publication, et non dans le moyen, que réside le délit.

Ainsi, deux principes sont le fondement et comme le point de départ du projet de loi : par l'un, la presse est considérée, non comme la source d'un genre de délits particuliers, mais comme un instrument de délits prévus par le droit commun; par l'autre, tous les moyens de publication sont assimilés à la presse, comme pouvant également servir à des intentions coupables et produire des résultats dangereux.

Le principe posé, il restait à savoir quels étaient les crimes et délits dont la presse ou tout autre moyen de publication pouvait devenir l'instrument, et le projet de loi les rangeait sous quatre titres : 1° la provocation publique aux crimes ou délits; 2° les offenses publiques envers la personne du roi; 3° les attaques à la morale publique et aux bonnes mœurs 4° la diffamation et l'injure publique.

Ce mot de *diffamation* était nouveau dans la législation; il remplaçait le mot de *calomnie*, et mettait heureusement fin à une discordance souvent fâcheuse entre la loi et l'opinion, entre le droit et le fait. Le mot de *calomnie*, en effet, dans son sens vulgaire, implique la fausseté des faits allégués. Mais tous les législateurs avaient senti qu'il était impossible d'autoriser tout individu à publier

sur le compte d'un autre des faits, même vrais, dont la publicité causerait à ce dernier un dommage réel; ils avaient donc attribué au mot *calomnie* un sens légal autre que son sens naturel, en déclarant que quiconque ne pourrait fournir, par un acte authentique, la preuve légale des faits par lui articulés, serait réputé calomniateur.

Mais en même temps que la nouvelle législation protégeait ainsi l'honneur des citoyens contre toute imputation diffamatoire, elle autorisait le prévenu à faire la preuve des faits allégués dans le cas où l'imputation s'adressait aux dépositaires ou aux agents de l'autorité en ce qui concernait les actes ou les faits de leur administration. « La vie privée des fonctionnaires, disait à ce sujet le garde des sceaux, n'appartient, comme celle des autres citoyens, qu'à eux-mêmes; leur vie publique appartient à tous : c'est le droit, c'est souvent le devoir de chacun de leurs concitoyens de leur reprocher publiquement leurs torts ou leurs fautes publiques. L'admission à la preuve est alors indispensable. »

Dans les dispositions communes du chapitre dernier, le législateur indiquait les circonstances exceptionnelles d'immunité pour la liberté de la tribune politique et la défense des parties devant les tribunaux.

La seconde loi, qui était comme un chapitre de la précédente, organisait la procédure à suivre pour la répression des crimes et délits de la presse, qu'elle confiait, à quelques exceptions près, à la justice du pays. Elle avait à fixer des points alors fort controversés : celui de l'époque où la saisie d'un écrit incriminé pourrait avoir lieu, celui de la compétence, celui de la juridiction. Voici en quels termes s'en exprimait le garde des sceaux :

Quelque soin qu'apporte la loi pénale, soit à protéger les intérêts

publics et privés, en réprimant la licence des publications, soit à préserver la libre manifestation de la pensée contre l'abus de la répression, elle ne saurait atteindre ce double but qu'autant qu'une autre loi, dictée par le même esprit, offrira à tous sûreté dans la poursuite, impartialité dans le jugement.

Il faut même le reconnaître, c'est surtout dans cette dernière loi que 'ordre et la liberté, inséparables intérêts, doivent trouver leurs plus fermes garanties. Les dispositions pénales les plus imparfaites sont, à un certain point, corrigées dans leurs effets par la franchise de la procédure, l'indépendance du jugement; les meilleures seraient vaines sans ces deux conditions.

Ces vérités évidentes donnent une haute importance à tous les articles du second projet que nous vous présentons.

Un premier point est à régler: Par qui et sous quelles conditions s'exercera la poursuite?

Toutes les fois qu'il s'agit de provocation au crime ou au délit, d'offense à la personne sacrée du roi ou aux membres de son auguste famille, d'outrages à la morale publique ou aux bonnes mœurs, comme c'est alors la société qui est attaquée, le ministère public doit agir d'office, sans autre direction que celle de ses supérieurs hiérarchiques.

Dans les autres cas, l'intérêt de la liberté a paru commander des modifications...

La plainte portée, la loi doit décider la question de savoir si l'ouvrage qu'elle accuse pourra ou non être saisi avant le jugement; les opinions se partagent sur cette question...

Après avoir balancé ces deux systèmes, les ministres du roi se sont décidés à vous proposer la saisie avant le jugement. Les raisons de ce dernier système nous paraissent surtout mieux fondées dans nos mœurs; et, en y réfléchissant, les amis les plus éclairés de la liberté de la presse penseront peut-être que, dans son intérêt même, il importe de rassurer, par de telles précautions, cette portion aussi nombreuse qu'estimable de la société qu'effrayent encore parmi nous le mouvement actuel de cette liberté, ses excès, et de trop affligeants souvenirs.

Cependant, cette partie de notre législation recevra une importante amélioration. La saisie ne se fera plus après le dépôt seulement; elle ne précédera plus la publication, elle ne pourra que la suivre, et le public, qui connaîtra l'ouvrage, pourra, dans son principe même, juger l'action intentée...

Le règlement de la compétence présente de sérieuses difficultés. Sera-ce seulement au lieu où l'ouvrage ou le journal a été imprimé, déposé, publié, que la poursuite sera intentée? Sera-ce, au contraire,

partout où l'ouvrage ou le journal a pu parvenir, que l'auteur, l'éditeur, le journaliste, seront tenus de comparaître? Le projet de loi a cherché, pour ces questions, la solution qui a paru concilier le mieux tous les intérêts.

Si le dépôt a été opéré, la partie publique ne pourra introduire sa poursuite que devant le juge du lieu du dépôt.

Dans le cas où c'est la partie civile qui poursuit elle-même, elle pourra, supposé que la publication ait été opérée dans les lieux qu'elle habite, y poursuivre les auteurs de cette publication.

La question de savoir par qui seront jugés les délits dont vous allez régler la poursuite est bien plus grave encore ; mais elle est aussi, nous le croyons du moins, de toutes la plus éclaircie. Tout a été dit et bien dit pour et contre à cette tribune. Le ministère, en vous proposant le jury, ne cède pas moins à sa propre conviction qu'à l'opinion publique, et croit servir la liberté de la presse autant que favoriser la répression de ses abus. Il est convaincu que le jury est désormais le seul protecteur efficace des intérêts que pourrait menacer la licence des publications. Il va plus loin : il a la confiance que le jury rassurera les plus timides par la juste sévérité de ses décisions.

Et dans la discussion, répondant aux objections des adversaires de cette institution, M. de Serre disait :

On craint que le jury ne manque de lumières. C'est pourtant parmi les citoyens les plus éclairés, les plus recommandables du département, que sont choisis les jurés, et au nombre des matières qui leur sont déjà soumises il en est de plus difficiles, de plus épineuses, que celles dont il s'agit. Les délits politiques commis par voie de publication sont, au contraire, ceux que les jurés peuvent le mieux apprécier. A qui s'adressent, en effet, les écrivains punissables? Sur quels esprits veulent-ils faire impression? N'est-ce pas sur le public, sur ce même publie précisément d'où le jury est tiré? Qui donc mieux que le jury pourra juger si l'impression qui constituerait le crime a été cherchée ou produite, et si, par conséquent, la publication déférée à la justice a réellement le caractère de la provocation ou de la diffamation?

Mais, ajoutait M. de Serre, ce qu'il faut surtout chercher, dans le jugement des délits politiques, c'est une impartialité et une indépendance telles que chacun les demanderait pour soi-même, s'il devait être accusé et jugé sur une accusation portée contre lui par le pouvoir. Sur ce point, le gouvernement peut se rendre justice à lui-même et doit la rendre à la magistrature française ; mais la conviction du gou-

vernement n'est pas tout en pareil cas, et il faut que le public la partage. Or, le public est-il pleinement convaincu qu'un juge du tribunal correctionnel, qu'un conseiller même de cour royale, malgré son inamovibilité, n'aient rien à espérer du gouvernement ni rien à craindre? Et s'il conserve des doutes à cet égard, quelque peu fondés que soient ses soupçons, n'altéreront-ils pas cette confiance dans la parfaite indépendance et la parfaite impartialité du juge, confiance qui doit être inaccessible à la plus légère atteinte ?...

Quant à l'esprit de parti, malheureusement personne n'est à l'abri de son action, et, si vous ne pouvez y soustraire absolument les jurés, ce privilége qui leur est refusé ne sera pas accordé davantage aux magistrats... Mais, du moins, si l'on n'évite pas toujours un jury partial, il n'en résulte que le malheur d'un mauvais jugement. Au contraire, si l'esprit de parti s'est introduit dans une compagnie, dans un tribunal, on ne peut l'en bannir; les juges inamovibles sont des juges nécessaires: la règle du jugement se trouve alors faussée, elle est faussée pour toujours et pour toutes les affaires. Considération nécessaire, considération décisive en faveur du jury!

Disons enfin que la liberté provisoire sous caution était accordée au prévenu, et que l'action publique se prescrivait pour six mois seulement.

Le troisième projet, relatif à la publication des journaux, organisait un système de garanties inspiré par un esprit véritablement libéral. La presse périodique politique était soumise à des formalités qui n'enlevaient rien ~~à la liberté~~ de faire le bien, mais qui fournissaient au pouvoir des garanties contre la liberté de mal faire. Les propriétaires des journaux politiques devraient : 1° fournir un *cautionnement* plus ou moins élevé, suivant les lieux et les intervalles de leur publication; 2° avertir l'autorité de la création du journal par une *déclaration* dont les conditions et la nature étaient déterminées; 3° être *éditeurs responsables* du journal, tenus, en outre, d'en *déposer un exemplaire signé* en minute entre les mains de l'administration.

L'exposé des motifs de ce troisième projet, sur lequel je crois devoir insister un peu plus, présentait le même caractère de franchise que celui des deux précédents.

Les journaux, disait le garde des sceaux, publication d'une nature toute particulière, devaient être soumis à une législation spéciale. Un journal est une véritable tribune, d'où l'écrivain peut parler à des milliers d'abonnés ou de souscripteurs, et ses feuilles, rapidement répandues, ont déjà parcouru tout le royaume et sont dans toutes les mains avant que le magistrat chargé de veiller à la tranquillité publique ait pu reconnaître si elles ne renferment rien qui la compromette. Rivales des tribunes législatives, ces feuilles, en répétant les discours des orateurs publics, leur donnent toute leur puissance; mais aussi, trop souvent, elles les altèrent et les dénaturent.

L'auteur d'un journal, dans l'état actuel de la société, remplit donc une véritable fonction, il exerce un véritable pouvoir; et la société a droit de s'assurer que cette fonction sera fidèlement remplie, que ce pouvoir ne sera pas dirigé contre elle ou contre ses membres.

Mais, d'un autre côté, la publicité, cette âme, cet élément des gouvernements représentatifs, la publicité n'existerait pas tout entière, la liberté de la presse serait évidemment incomplète sans la liberté des journaux. Les garanties de la société doivent donc être telles qu'elles ne portent aucune atteinte à la liberté du journal une fois établi; telles encore qu'en remplissant les conditions imposées, nul ne soit exclu du droit d'élever un journal; enfin, ces conditions elles-mêmes doivent être assez modérées pour qu'il s'établisse facilement un nombre de journaux suffisant pour créer la grande publicité.

Les garanties demandées par le projet de loi sont la déclaration de deux éditeurs responsables et un cautionnement en rentes. Ces garanties sont si naturellement indiquées, qu'il n'est pas besoin de les motiver.

En présentant à la chambre des pairs le projet adopté par la chambre des députés, M. de Serre considérait les journaux sous un double aspect.

A titre d'écrits ordinaires, les gazettes et les écrits périodiques ont droit à tous les avantages de la liberté de la presse, les lois qui la maintiennent sont les seules qui leur soient applicables, leur condition ne sort pas du droit commun; seulement, comme la règle la plus juste, en

équité et en jurisprudence, est que la gravité des peines soit proportionnée aux délits et à leurs conséquences, on laisse aux tribunaux la faculté de doubler les amendes, en cas d'une condamnation infligée aux auteurs de ces sortes d'écrits. Voilà la seule spécialité qui leur soit appliquée sous ce rapport. Mais si les journaux, pris séparément, ne sont en effet que des productions ordinaires de la presse, il n'en est point ainsi de l'établissement d'un journal ou d'un recueil périodique : le premier droit est celui de faire un acte particulier; le second, celui de fonder une entreprise publique et politique. L'objet est de répandre continuellement, et partout à la fois, des nouvelles, des réflexions, des opinions, dont l'effet, déterminé par ce caractère de continuité et de rapidité dans la propagation, peut avoir sur les esprits et sur l'état de la société l'influence la plus importante et la plus funeste. Or, cette influence politique qui résulte d'un établissement public, est-il donc un seul citoyen autorisé à la revendiquer comme son droit naturel? Ce droit n'appartient-il pas à la société tout entière? N'est-ce pas d'elle seulement que peut le tenir le particulier qui l'exerce, et, avant de l'accorder, la société ne peut-elle, par l'organe de la loi, qui est son interprète, déterminer certaines conditions qui lui répondent qu'on n'en abusera pas contre elle?

Lorsque la loi autorise une influence politique quelconque, directe ou indirecte, les précautions qu'elle prend contre l'abus de cette influence tendent avant tout à le prévenir. Sous ce rapport, l'intérêt que l'éditeur d'un journal aura au maintien de la tranquillité publique est le meilleur gage qu'il exercera sans inconvénient une profession qui peut lui donner tant de facilités pour troubler l'ordre social. Le cautionnement exigé de lui est à la fois la preuve de cet intérêt et la garantie de sa conduite. Ce cautionnement n'est donc pas une mesure de prévention, mais de précaution; il est, dans les mains de la société, non pas un nantissement, mais le gage et la preuve de la situation sociale du journaliste. Si la loi affecte particulièrement les fonds du cautionnement à l'acquittement des condamnations que pourront encourir les journalistes, cette disposition est un accessoire du cautionnement, mais n'en est pas le principe... Les journaux sont un besoin de la société actuelle; ils sont un des éléments indispensables du gouvernement représentatif, et c'est pour cela qu'il importe d'élever ces mêmes journaux, et de les garantir eux-mêmes de leurs propres excès, en ne les plaçant que dans des mains qui offrent une responsabilité réelle.

Dans le rapport fait au nom de la commission centrale des députés, la même distinction entre les journaux con-

sidérés comme production ordinaire de la presse et comme entreprise publique se trouve également établie.

Le mélange de servitude et de liberté qui était appliqué aux écrits périodiques, le régime incertain et douteux sous lequel ils étaient tenus depuis 1814, offraient plus de dangers que de motifs de sécurité. La loi nouvelle est destinée à donner la liberté de la presse avec ses avantages et ses inconvénients ; les premiers surpassent de beaucoup les seconds, et quand l'opinion publique, si longtemps comprimée, n'aurait pas fait une nécessité de l'ordre de chose dans lequel on se trouvera placé à l'avenir, le besoin du gouvernement représentatif l'aurait imposée...

La mission honorable qui attend les journalistes est de faire ressortir l'instruction de toutes parts ; de porter les lumières dans les esprits et la modération dans les cœurs ; d'inspirer l'attachement à la liberté et le respect pour l'autorité légitime ; de répandre, de disperser jusque dans les hameaux, les connaissances pratiques qui servent à employer utilement la vie ; de s'interposer entre le gouvernement et les gouvernés, comme les truchements impartiaux de leurs vœux et de eurs besoins réciproques : car, du moment que les discussions publiques des lois sont introduites dans un État, elles passent des assemblées qui délibèrent à toutes les classes de la société, elles portent parmi les plus importantes, comme parmi les plus éclairées, l'habitude de raisonner l'obéissance.

Telle est, à l'avis du rapporteur, la tâche que les journaux ont à remplir. Mais il ne faut point se dissimuler que ce qu'on a le droit d'espérer n'est pas toujours obtenu ; il faut reconnaître qu'en rendant la liberté aux feuilles publiques, l'on réarme une grande puissance, plus énergique dans le mal que dans le bien, parce qu'il est plus facile d'agiter les hommes que de les éclairer. Il a donc fallu demander aux publicateurs de ces écrits des garanties spéciales de leur bonne direction; il a fallu que ces garanties pussent concilier les intérêts de la société, ceux de la sûreté publique, avec l'action libre de la presse.

A la Chambre des pairs, le rapporteur, M. de Lally-Tollendal, s'éleva aux plus hautes considérations politiques, en traitant de la liberté de la presse ; il commençait par établir cinq propositions fondamentales, dont il exprimait la formule en ces termes :

Point de gouvernement représentatif qui n'ait pour objet et pour fondement la liberté publique et individuelle.

équité et en jurisprudence, est que la gravité des peines soit proportionnée aux délits et à leurs conséquences. on laisse aux tribunaux la faculté de doubler les amendes, en cas d'une condamnation infligée aux auteurs de ces sortes d'écrits. Voilà la seule spécialité qui leur soit appliquée sous ce rapport. Mais si les journaux, pris séparément, ne sont en effet que des productions ordinaires de la presse, il n'en est point ainsi de l'établissement d'un journal ou d'un recueil périodique : le premier droit est celui de faire un acte particulier ; le second, celui de fonder une entreprise publique et politique. L'objet est de répandre continuellement, et partout à la fois, des nouvelles, des réflexions, des opinions, dont l'effet, déterminé par ce caractère de continuité et de rapidité dans la propagation, peut avoir sur les esprits et sur l'état de la société l'influence la plus importante et la plus funeste. Or, cette influence politique qui résulte d'un établissement public, est-il donc un seul citoyen autorisé à la revendiquer comme son droit naturel ? Ce droit n'appartient-il pas à la société tout entière ? N'est-ce pas d'elle seulement que peut le tenir le particulier qui l'exerce, et, avant de l'accorder, la société ne peut-elle, par l'organe de la loi, qui est son interprète, déterminer certaines conditions qui lui répondent qu'on n'en abusera pas contre elle ?

Lorsque la loi autorise une influence politique quelconque, directe ou indirecte, les précautions qu'elle prend contre l'abus de cette influence tendent avant tout à le prévenir. Sous ce rapport, l'intérêt que l'éditeur d'un journal aura au maintien de la tranquillité publique est le meilleur gage qu'il exercera sans inconvénient une profession qui peut lui donner tant de facilités pour troubler l'ordre social. Le cautionnement exigé de lui est à la fois la preuve de cet intérêt et la garantie de sa conduite. Ce cautionnement n'est donc pas une mesure de prévention, mais de précaution ; il est, dans les mains de la société, non pas un nantissement, mais le gage et la preuve de la situation sociale du journaliste. Si la loi affecte particulièrement les fonds du cautionnement à l'acquittement des condamnations que pourront encourir les journalistes, cette disposition est un accessoire du cautionnement, mais n'en est pas le principe... Les journaux sont un besoin de la société actuelle ; ils sont un des éléments indispensables du gouvernement représentatif, et c'est pour cela qu'il importe d'élever ces mêmes journaux, et de les garantir eux-mêmes de leurs propres excès, en ne les plaçant que dans des mains qui offrent une responsabilité réelle.

Dans le rapport fait au nom de la commission centrale des députés, la même distinction entre les journaux con-

sidérés comme production ordinaire de la presse et comme entreprise publique se trouve également établie.

Le mélange de servitude et de liberté qui était appliqué aux écrits périodiques, le régime incertain et douteux sous lequel ils étaient tenus depuis 1814, offraient plus de dangers que de motifs de sécurité. La loi nouvelle est destinée à donner la liberté de la presse avec ses avantages et ses inconvénients ; les premiers surpassent de beaucoup les seconds, et quand l'opinion publique, si longtemps comprimée, n'aurait pas fait une nécessité de l'ordre de chose dans lequel on se trouvera placé à l'avenir, le besoin du gouvernement représentatif l'aurait imposée...

La mission honorable qui attend les journalistes est de faire [illegible] tir l'instruction de toutes parts ; de porter les lumières dans les esprits et la modération dans les cœurs ; d'inspirer l'attachement à la liberté et le respect pour l'autorité légitime ; de répandre, de disperser jusque dans les hameaux, les connaissances pratiques qui servent à employer utilement la vie ; de s'interposer entre le gouvernement et les gouvernés, comme les truchements impartiaux de leurs vœux et de leurs besoins réciproques : car, du moment que les discussions publiques des lois sont introduites dans un État, elles passent des assemblées qui délibèrent à toutes les classes de la société ; elles [illegible] parmi les plus importantes, comme parmi les plus [illegible] de raisonner l'obéissance.

Telle est, à l'avis du rapporteur, la tâche que les journaux [illegible] remplir. Mais il ne faut point se dissimuler que ce qu'on [illegible] d'espérer n'est pas toujours obtenu ; il faut reconnaître [illegible] la liberté aux feuilles publiques, l'on réarme [illegible] plus énergique dans le mal que dans le bien, [illegible] d'agiter les hommes que de les éclairer. Il a fallu [illegible] publicateurs de ces écrits des garanties spéciales [illegible] tion; il a fallu que ces garanties pussent concilier [illegible] ciété, ceux de la sûreté publique, avec l'action [illegible]

A la Chambre des pairs, le rapporteur [illegible] Tollendal, s'éleva aux plus hautes [illegible] ques, en traitant de la liberté [illegible] par établir cinq propositions fondamentales [illegible] mait la formule en ces termes [illegible]

[illegible] vernement représentatif [illegible] rté publique et individuelle [illegible]

Point de liberté publique ni individuelle sans la liberté de la presse.

Point de liberté de la presse sans la liberté des journaux.

Point de liberté, ni de la presse, ni des journaux, partout où les délits de la presse et des journaux sont jugés sans l'intervention d'un jury.

Enfin, point de liberté d'aucun genre, si à côté d'elle n'est une loi qui en garantisse la jouissance par cela même qu'elle en réprime les abus.

L'orateur, après avoir loué le gouvernement d'avoir mis en action ces principes immuables par la présentation des trois lois relatives à la presse, convenait que, sous un certain rapport, les journaux appelaient des règles particulières et spéciales : le cautionnement avait paru à la commission une garantie à la fois nécessaire et suffisante de la conduite politique des journalistes.

Chose étrange! ces trois projets, qui faisaient faire un si grand pas à la liberté, furent vivement attaqués, dans la presse et à la Chambre, par le parti libéral, qui, d'ailleurs, repoussait absolument toute législation spéciale sur la presse.

Toutes les lois sur la liberté de la presse, disait *la Minerve*, devraient être intitulées lois contre la liberté de la presse : elles ont moins pour objet de prévenir l'abus que de tyranniser l'usage. La presse est un mode d'écriture; l'écriture, c'est la parole; la parole, c'est la pensée; la pensée, c'est l'homme même. Que signifie donc une loi sur la pensée, sur l'écriture et sur la presse? Avons-nous un code sur la liberté des pieds et des mains? Cependant la main peut devenir l'instrument d'un crime; et si la presse peut devenir l'instrument d'un délit, le législateur doit prévoir et punir ce délit. Mais alors ce n'est pas une loi sur la presse, c'est une loi contre les attentats que l'on peut commettre au moyen de cet instrument. L'état social serait impraticable si le pouvoir législatif pouvait préciser la liberté; son unique devoir est de définir et de prévoir la licence. Dire ce qui est défendu, c'est proclamer ce qui est permis.

C'est ce que répétait, plus tard, d'une manière plus absolue encore, le duc de Broglie, dans un mémorable rapport :

Il n'y a point de loi à faire sur la liberté de la presse, parce que cette liberté existe par elle-même, et qu'aucune loi, d'ailleurs, ne possède la vertu de créer et de mettre en activité la liberté.

Il n'y a point de loi à faire sur les délits de presse, parce que ces délits n'existent pas, du moins comme délits d'une nature particulière, parce que le législateur ne doit point multiplier les qualifications sans raison, ni constituer des distinctions là où la nature n'en avait pas mis avant lui.

Les lois nouvelles étaient dénoncées à l'opinion publique par certains journaux comme « un nouvel et terrible assaut que le ministère livrait au boulevard des libertés publiques » ; comme « le dernier effort du despotisme aux abois, comme une insulte faite au bon sens du public et à la dignité des Chambres » ; comme « une combinaison perfide pour imposer à la presse un esclavage plus général et plus absolu. »

A la Chambre, les chefs du parti libéral des Cent-Jours, avec plus de malice parlementaire que d'esprit politique, les assaillirent de critiques et d'amendements, mêlés çà et là de compliments, chargés à leur tour de restrictions.

— « Eh quoi ! répondait M. de Serre, avec un accent indigné, on veut vous faire regarder ces lois comme très-restrictives, si ce n'est comme destructives, de la liberté de la presse ! J'ose dire, au contraire, qu'elle la fonderont. »

— « Elles l'avaient si bien fondée, en effet, ajoute M. Duvergier de Hauranne, que, depuis quarante ans, les ennemis de la liberté de la presse se sont constamment appliqués à les détruire, soit par la législation, soit par la jurisprudence, et que le peu qu'il en reste fait encore notre force. Certes, à l'époque où on les votait, personne ne pouvait prévoir les temps qui ont suivi, et, au lieu de



croire que la France reviendrait sur ses pas, on devait espérer qu'elle s'avancerait de plus en plus dans les voies de la liberté. »

Quoi qu'il en soit, on a justement reproché au parti libéral, dans cette occasion et dans quelques autres, de trop céder à la routine, de montrer trop de complaisance pour les préjugés et les passions de parti.

Cependant la discussion de ces lois importantes, destinées à donner à la presse française une institution définitive, répondit dignement à leur conception. Malheureusement, nous ne pouvons songer à la suivre dans toutes ses phases ; pressé par l'espace, nous devons nous borner à analyser les débats sur le projet relatif à la publication des journaux.

Bien que la commission en eût proposé l'adoption, il rencontra, du côté gauche de la Chambre, une opposition plus vive encore que les précédentes.

Daunou dénonça tous les articles du projet de loi qui astreignaient les journaux à fournir des garanties à la société comme violateurs du texte et de l'esprit de la Charte, et s'éleva particulièrement contre les cautionnements.

Benjamin Constant, qui, dans la discussion générale, avait rendu hommage aux principes de la nouvelle législation, attaqua le projet relatif aux journaux comme vicieux dans son principe et funeste dans ses conséquences.

Inscrit contre le projet, avait dit tout d'abord le célèbre publiciste, je reconnais pourtant que son premier principe est digne d'approbation. Avec des amendements nombreux, il sera possible de développer le bien dont il contient le germe. Il repose sur une maxime profondément vraie, éminemment salutaire, celle que la presse n'est qu'un instrument qui ne donne lieu ni à la création ni à la définition d'aucun crime ou délit particulier ou nouveau. Cette déclaration franche et loyale est un pas immense dans la carrière des idées saines et véritablement constitutionnelles. La presse, déclarée un simple instrument, perd aux yeux du

gouvernement le caractère d'hostilité spécial qui a suggéré à tous les gouvernements tant de fausses mesures; elle perd aussi aux yeux des amis trop ombrageux de la liberté ce titre chimérique à une inviolabilité exagérée que réclamaient pour elle, à des époques terribles, des hommes qui voulaient en abuser. Elle redevient ce qu'elle doit être, un moyen de plus d'exercer une faculté naturelle, moyen semblable à tous ceux de divers genres dont les hommes disposent, et qui doit, de même que tous les autres, être libre dans son exercice légitime, et réprimé seulement dans les délits qu'il peut entraîner...

Dès que la presse est un instrument, elle doit rentrer dans le droit commun. Or, le droit commun ne veut point que celui qui se sert d'un instrument donne caution qu'il n'en abusera pas. Sous ce rapport, la loi serait donc une loi d'exception. De plus, elle viole l'article 8 de la Charte, qui interdit formellement toutes les lois préventives relativement à la presse, et qui ne permet que les lois répressives; or, un cautionnement anticipé n'est certainement pas une mesure de répression. D'ailleurs, en partant de là, il faudrait demander des garanties et des cautionnements pour toutes les professions; car il n'en est pas une dont l'abus ne puisse conduire à des délits, et même à des crimes. Enfin, on a toujours vu que ce système de prévenir les délits, au lieu de les punir, ne servait qu'à enchaîner les innocents, sous prétexte qu'ils pourraient bien devenir coupables. Il faut donc en revenir à protéger franchement la liberté, et on ne peut le faire que par des lois constitutionnelles.

Il se trouvait dans la loi un article qui paraissait à Benjamin Constant plus étrange que tous les autres, et qu'il attaque tout particulièrement. C'est l'article qui assujettissait au cautionnement tout journal ou écrit périodique, qu'il parût à *jour fixe* ou irrégulièrement; il soutenait que cette mesure, dirigée contre *la Minerve* et autres écrits à périodicité irrégulière, était inexécutable, et qu'il serait toujours aisé de l'éluder, rien qu'en changeant le titre de l'écrit. C'est un subterfuge auquel on recourut souvent par la suite, et que les tribunaux durent réprimer.

M. Guizot, commissaire du roi, commençait par repousser ces doctrines absolues, despotiques, qui ne s'inquiè-

tent pas des réalités et qui ne souffrent point d'examen. Telles étaient celles qu'on avait présentées pour soutenir qu'aucune garantie ne pouvait être demandée aux journaux, soit qu'on les considérât comme l'exercice d'une industrie ou comme un mode de manifestation de la pensée.

Partout où la société a reconnu le fait d'une puissance capable de lui causer de grands dommages contre lesquels les menaces et les châtiments des lois pénales n'étaient pas de nature à lutter avec succès, elle a exigé de ceux qui prenaient en main cette puissance des garanties particulières. Ainsi, les médecins, les avocats, les notaires, sont autant d'exemples de cette vérité. Dans les cas ordinaires, la seule prévention que la loi se permet est la punition du coupable, pour empêcher le retour du crime ou du délit : telle est la prévention indirecte; mais il a bien fallu reconnaître que dans d'autres cas cette prévention était ou nulle ou insuffisante. On a donc cherché à s'assurer, non point de l'innocence de chaque action particulière, mais de la capacité générale des agents. La société n'a interdit formellement à personne l'usage de la puissance qu'elle redoutait; mais elle a imposé à quiconque voudrait s'en servir l'obligation de remplir certaines conditions qu'elle a jugées propres à compenser l'insuffisance de la législation pénale. Ces conditions une fois remplies, elle a laissé aux citoyens toute leur liberté. La seule question qui reste à résoudre est une question de fait : les journaux sont-ils une de ces puissances à la fois nécessaires et redoutables, et contre lesquelles la société a besoin de garanties préalables?

L'orateur montrait combien, par la révolution d'idées qui s'était opérée en France, l'opinion publique faisait de progrès, et combien étaient importantes les impressions que cette opinion pouvait recevoir.

Sous ce rapport, les journaux, par leurs communications vives, promptes et instantanées, peuvent produire le plus grand bien ou le plus grand mal, inspirer les plus vives craintes, répandre les illusions les plus injustes et les plus absurdes. De là la conséquence naturelle et irrésistible de la nécessité des garanties que demande le gouvernement...

Quant au cautionnement, il n'a pas pour unique objet d'assurer le

payement des amendes éventuelles; son véritable principe, son principe légitime, réside dans cet ensemble de faits dont le résultat est d'attribuer aux journaux une puissance telle qu'on ne saurait, sans une grave imprudence, la livrer à quiconque voudrait s'en servir.

Et onze ans après, M. Guizot, devenu ministre de Louis-Philippe, soutenait encore la même théorie : que la question du cautionnement était surtout une question politique.

Royer-Collard, envisageant la question sous le rapport constitutionnel, s'efforça de prouver qu'on ne cherchait point à faire une loi d'exception, car tel était l'argument le plus fort des opposants.

En effet, soit qu'on adopte la loi, soit qu'on la rejette, il n'y a aucune atteinte portée à la liberté de la publication ; et, cautionnés ou non, les journaux contiendront toujours ce qu'on voudra y insérer, sans qu'aucune prévention directe ou indirecte gêne les écrivains. La question se resserre donc dans le droit individuel ; elle est civile, et non politique. La solution doit en être cherchée dans la Charte. Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions; par conséquent, toute loi après laquelle la libre publication subsiste ne laisse plus rien à demander au nom de la Charte.

Puis il continuait ainsi :

Maintenant, publier des opinions et entreprendre un journal, est-ce la même chose? Je sais bien qu'il y a publication d'opinions dans un journal; n'y a-t-il rien de plus? Ce n'est pas là une question de principes, c'est une question de fait; il n'est pas besoin de raisonner, il n'y a qu'à regarder. Pour bien savoir si un journal n'est rien de plus qu'une publication ordinaire, demandez-vous à vous-mêmes si on vous apprendrait ce que c'est qu'un journal, dans le cas où vous ne le sauriez pas, en vous disant que c'est un moyen de publier des opinions. Non, assurément. Mais si on vous mettait sous les yeux la feuille du jour? Vous ne comprendriez pas davantage. Mais plusieurs feuilles? Pas même encore. Il faudrait de plus vous dire que ces feuilles ont été précédées et qu'elles seront suivies de beaucoup d'autres; que leur publication successive est une entreprise; qu'il y a un entrepreneur ; que, si vous

voulez lui donner votre nom et votre adresse, avec un peu d'argent, ces feuilles iront vous trouver chaque jour, à la même heure, au lieu que vous indiquerez.

En effet, ce qui constitue un journal, ce n'est pas le fait de la publication isolée de chaque feuille individuelle ; ce n'est pas le fait de plusieurs publications successives, c'est l'entreprise de ces publications. Mais cette entreprise, est-ce une opinion ? Non, c'est une profession. Rendre cette entreprise publique, est-ce publier une opinion ? Non, c'est prendre des engagements. Mais puisque rendre publique l'entreprise dont il s'agit, c'est cela même qui est établir un journal, il s'ensuit qu'établir un journal et publier une opinion ou des opinions, ce n'est pas la même chose.

L'établissement d'un journal diffère de la simple publication en ce qu'il implique nécessairement une spéculation à la fois politique et commerciale. Cette spéculation a pour objet de rendre l'action de la presse continue et simultanée comme celle de la parole, et véritablement elle atteint ce but. Vous pourriez arrêter une publication ordinaire au troisième exemplaire ; vous ne pourriez pas arrêter le dernier exemplaire d'un journal. Ce dernier ne se distingue pas du premier, ou plutôt il n'y a ni premier ni dernier. Un journal se répand tout entier à la fois, comme la voix de l'orateur frappe à la fois tout son auditoire. Comme celle-ci, il est insaisissable. Voilà le caractère propre et spécial des journaux. C'est par cette action continue et simultanée que leur énergie est si supérieure à celle de la simple publication, et c'est pourquoi on n'abuse point de la métaphore quand on dit qu'un journal politique est une tribune ; le fait est exactement exprimé.

L'orateur réfutait successivement les objections qui tendaient à présenter la loi comme une loi d'exception, et celles qui faisaient craindre que le nombre des journaux ne fût pas assez grand pour les besoins politiques de la nation. Sur le premier point, il démontrait que, par la nature des choses, un journal était autre chose qu'une publication ordinaire, et il en tirait la preuve de ce que la liberté des journaux avait pu être suspendue quand la liberté des publications ne l'était pas. Sous un autre rapport, un journal est une influence politique qui appelle une garantie, et la garantie politique, selon les principes

de la Charte, ne se trouve que dans une certaine situation sociale déterminée par la propriété ou par son équivalent : voilà le principe du cautionnement. Selon l'orateur, on avait tort de craindre que l'élévation du cautionnement fît diminuer les journaux. Le nombre des journaux n'est pas donné par le nombre total des lecteurs, mais par celui des opinions dominantes et des nuances d'opinions. Toute opinion qui a un certain nombre de partisans fait exister un journal qui a pour elle le mérite de la défendre, de lui dire beaucoup de bien d'elle-même et beaucoup de mal des autres opinions. Or, toute opinion capable de faire exister un journal est capable de le cautionner, quel que soit le taux du cautionnement.

En résumé, les trois lois furent adoptées à une immense majorité, après d'éloquents débats où les opinions opposées purent se produire et se développer avec la plus entière franchise, et l'on put croire avec le garde des sceaux, qu'on retrouve à chaque pas dans cette discussion, que les auteurs de ces lois avaient enfin fondé en France la liberté de la presse... *si Pergama defendi possent.*

La législation qui sortit de cette discussion mémorable est la meilleure assurément qui ait jamais été faite sur ce difficile sujet, et elle est aujourd'hui encore presque tout entière en vigueur.

Ç'avait été, dit M. Guizot, une entreprise très-difficile en soi, comme toutes les œuvres législatives faites par prévoyance encore plus que par nécessité, et dans lesquelles le législateur est inspiré et gouverné par des idées plutôt que commandé et dirigé par des faits.

« Je ne voudrais pas affirmer, ajoute l'éminent homme d'État, que les lois votées en 1819 sur la liberté de la presse fussent en parfaite harmonie avec l'état des esprits et les besoins de l'ordre à cette époque. Pourtant, à qua-

rante ans bientôt de distance, et en examinant aujourd'hui ces lois avec ma vieille raison, je n'hésite pas à les regarder comme une belle œuvre législative, dans laquelle les vrais principes de la matière étaient bien saisis, et qui, malgré les mutilations qu'elle ne tarda pas à subir, fit faire alors à la liberté de la presse bien entendue un progrès dont la trace se reprendra un jour. »

Nous donnons plus loin le texte des lois de 1819; ici nous devons nous borner à en indiquer les principales dispositions.

Leur caractère purement répressif laissait à chacun le droit de publier sa pensée en répondant de ses écrits.

Elles déterminèrent les crimes et délits pouvant résulter de l'usage de la presse, les peines à appliquer, la procédure à suivre, et les droits des citoyens en matière de publicité.

Au régime préventif cette législation substitua, pour les écrits périodiques, le système des garanties réelles ou personnelles, ayant pour but d'assurer la punition des coupables après l'accomplissement de l'acte incriminé.

La libre publication des journaux devint un droit, aux seules conditions de faire une déclaration préalable, de fournir un cautionnement, qui variait suivant l'importance des localités et le mode de périodicité, et enfin de déposer un exemplaire signé de chaque numéro. Les éditeurs étaient responsables de tous les articles insérés, sans préjudice de la solidarité des rédacteurs.

Les imprimeurs ne pouvaient être recherchés pour le simple fait de l'impression ; leur responsabilité n'était engagée qu'autant qu'ils avaient agi sciemment et pouvaient être considérés comme complices.

Le jugement des crimes et délits commis par la voie de la presse appartenait au jury ; la police correctionnelle

ne devait connaître que des diffamations et injures contre les simples particuliers.

La vérité des faits imputés à un agent de l'autorité, quand ils étaient relatifs à l'exercice de ses fonctions, pouvait être établie, et cette preuve déchargeait l'inculpé de l'accusation de diffamation.

C'étaient là, évidemment les bases d'un système à la fois libéral et répressif, du système auquel il faudra tôt ou tard revenir.

Pour la première fois se trouve nettement formulée la distinction entre la presse ordinaire et la presse périodique. A l'une liberté complète, sous la responsabilité de ses abus ; à l'autre, dont les moyens d'influence et d'action sur l'opinion sont incessants et énergiques, on demande des garanties contre ses écarts et ses abus.

Les journaux, dans la nouvelle législation, étaient, sans doute, moins favorablement traités que les livres : on leur imposait un cautionnement, un éditeur responsable, les peines étaient rigoureuses ; mais ils échappaient à l'arbitraire, la propriété était constituée, on leur donnait des lois et des juges : c'était une conquête immense.

A moins d'un an de là, malheureusement, l'assassinat du duc de Berry renversait toutes les espérances fondées sur le nouvel ordre de choses, et anéantissait du même coup les conquêtes de ces quatre années de luttes : les libertés publiques furent accusées de complicité et frappées en même temps que l'assassin.

Dès le lendemain de la mort du prince, le gouvernement fit présenter aux Chambres trois projets de lois exceptionnelles, dont l'un, porté d'abord à la Chambre des pairs, suspendait pendant cinq années la libre publi-

cation des journaux et écrits périodiques, qui ne pourraient paraître sans l'autorisation du roi, et seraient soumis, jusqu'en 1825, à un tribunal de censure placé sous la surveillance d'une commission composée de trois pairs, de trois députés et de trois magistrats inamovibles.

En demandant le rétablissement de la censure, M. Decazes l'avait présentée comme une mesure « que la nécessité commandait, et que réclamaient également la sûreté du trône et le maintien de nos institutions les plus chères. »

Si, dit-il, le crime lui-même et le sang de l'auguste victime qu'il a frappée ne parlaient pas si haut, les aveux, ou plutôt les apologies de son infâme auteur, nous auraient appris quels sont les fruits détestables des maximes funestes, des doctrines subversives de l'ordre social, des principes régicides, prêchés avec tant d'audace depuis que tout frein a été ôté à la licence des journaux.

L'expérience a prouvé l'impuissance des tribunaux. Mais, ajoutait le ministre, tous les actes du gouvernement et de l'administration continueront à recevoir la plus grande publicité; ils seront librement appréciés. La loi proposée ne gênera point la discussion des matières politiques: elle préviendra seulement l'odieux abus qu'on en fait journellement dans des publications pleines d'audace ou de perfidie, qui attaquent à la fois toutes nos institutions, et la paix publique, dont ces institutions sont la base.

Malgré tous ces ménagements, le projet de loi fut très-froidement accueilli par la noble chambre, et même la commission en proposa le rejet, se refusant à admettre que le crime de Louvel, médité depuis quatre ans, eût été le fruit de la liberté des journaux, accordée seulement depuis neuf ou dix mois. Le rapporteur, M. le duc de la Rochefoucauld, signala le danger des lois d'exception, mais il reconnut qu'il y avait eu quelque excès dans la manière dont les journaux avaient usé de la liberté, qu'on avait eu à gémir de certains jugements rendus en

cette matière, et que les lois sur la répression de la licence étaient incomplètes, en ce qu'elles n'avaient pas assez clairement caractérisé des doctrines pernicieuses que toute société doit repousser de son sein. Dans ces idées, le noble rapporteur exposait qu'il serait possible de porter remède à la licence des journaux par quelques dispositions additionnelles à la loi, par une meilleure organisation du jury, etc. Quant à la censure, « idée dominante dans le projet de loi, mais destructive de la liberté de la presse, sans laquelle le gouvernement représentatif ne peut exister, les précautions qu'on prenait pour l'améliorer avaient paru nulles, ou du moins insuffisantes. » Frappée donc de ces abus, et de l'impossibilité de remédier à la licence des journaux sans sortir des voies constitutionnelles, la commission proposait de rejeter le projet.

Ces conclusions furent appuyées, notamment, par le comte Daru, qui, repoussant les accusations dirigées contre la liberté de la presse « pour des abus qui naissaient de toute autre cause, vota le maintien absolu de cette liberté, dont le sacrifice d'ailleurs lui paraissait inutile, dans l'intérêt du gouvernement comme dans celui de la nation. »

M. Pasquier, ministre des affaires étrangères, répondant au rapport de la commission et aux orateurs qui l'avaient appuyé, ne dissimula ni le danger des lois d'exception, ni la responsabilité qu'elles entraînaient pour le ministère, et que les ministres acceptaient franchement. Il établissait d'abord une distinction entre les journaux, les pamphlets et les livres.

Ce sont les livres, dit-il, non les pamphlets, qui ont éclairé le monde... Qu'on jette les yeux sur l'état où la licence des journaux a mis la société! Partout les passions ont été exaltées au dernier degré, les haines se sont envenimées, les vengeances ont été aiguisées, et l'hor-

rible catastrophe dont nous sommes destinés à gémir longtemps en est une conséquence immédiate... Arrêtons-nous un moment sur les caractères évidents de ce crime atroce. Un seul les domine tous : le fanatisme des opinions politiques. Où trouve-t-on les organes de ce fanatisme? par qui est-il encouragé, cultivé, soutenu, exalté? Qui pourrait nier que ce ne soit par les journaux et les écrits périodiques de tout genre?

Le ministre rendait justice aux hommes honorables par leur caractère, remarquables par leur talent, qui n'avaient pas redouté ou dédaigné de descendre dans cette arène : ce n'étaient point ceux-là qui voudraient remuer les peuples. Mais il stigmatisait une race d'écrivains qui, tour à tour empruntant tous les masques, sait et peut seule employer cet art épouvantable de solliciter et de mettre à profit les sentiments les plus honteux, les plus abjects, les plus infâmes, que puisse renfermer le cœur de l'homme.

Tel est le gouvernement des journaux : inhabiles à conserver, ils ne savent que détruire. Ils ont renversé la Constitution de 1791, qui leur avait donné la liberté; ils ont fait trembler cette horrible Convention, qui cependant avait fait trembler le monde...

On a dit que la liberté de la presse était de l'essence du gouvernement représentatif. Oui, sans doute; mais la licence des journaux est en même temps son plus mortel ennemi, et, je ne crains pas de l'avancer, il n'est point de système politique assez robuste pour la supporter telle qu'elle existe parmi nous.

Entrant alors dans quelques détails sur la situation de la France, sur les divisions, les haines, les intérêts opposés, qui s'y rencontrent, M. Pasquier faisait voir avec quelles précautions la liberté des journaux s'était établie en Angleterre, et comment elle pourrait s'établir en France dans un moment plus favorable.

En attendant, le gouvernement ne peut apporter de remède efficace à ces abus; il n'a point et ne peut point avoir d'influence sur les tri-

bunaux : la dépendance des magistrats les dégraderait; les poursuites impuissantes aviliraient le ministère. L'effet du jugement par jury, dangereux pour l'opinion publique, est la conséquence de la faiblesse des lois déjà signalées. En un mot, il est nécessaire de suppléer aux moyens *répressifs* par des moyens *préventifs*, c'est-à-dire par la censure.

La Chambre des pairs adopta la loi, mais en en limitant l'effet à la fin de la session de 1820, et encore ne fut-ce qu'à une majorité de deux voix, 106 contre 104.

Elle fut portée le surlendemain à la Chambre des députés par le ministre de l'intérieur, le comte Siméon, qui, en la présentant, ne manqua pas de vanter, comme l'avait fait son prédécesseur, la bénignité de la censure.

Laisser dire tout ce qui est utile dans le but légitime des écrivains, d'après leur propre jugement, et quelque opinion qu'en aient les censeurs; ne rayer que les injures et les outrages; tolérer toutes les opinions, à moins qu'elles ne soient évidemment contraires aux principes de la morale et de la religion, de la Charte et de la monarchie; abandonner tous les actes de l'administration et des fonctionnaires à l'investigation la plus curieuse, au développement de tous les griefs qui en naissent, mais protéger les personnes et les fonctions contre des accusations mille fois plus redoutables que celles qui sont portées devant les tribunaux, où l'on trouve des juges, tandis qu'on est sans défense devant les journaux : telles sont les règles que le gouvernement se propose de donner à la censure qui lui sera accordée, si vous acceptez le projet qui vous est présenté.

La commission de la Chambre des députés se montra moins libérale que celle de la Chambre des pairs; elle examina la question dans un autre esprit et conclut en sens contraire.

Prévenir n'est pas réprimer, objectent les partisans de la liberté des journaux : la censure prévient, on n'a donc pas le droit de la rétablir. Que l'on fasse des lois répressives, fortes, et même sévères, elles seront consenties; mais que la Charte soit respectée; que le gouvernement, bientôt maître d'attenter à la liberté individuelle, ne puisse pas dispo-

ser tout à la fois des personnes et des pensées. La liberté des journaux est inséparable de celle de la presse. Sentinelles vigilantes, gardes avancées, ces feuilles sont au gouvernement représentatif ce que la parole est à l'homme : elles servent de correspondance et de lien entre tous les intérêts semblables ; elles ne laissent aucune opinion sans défense, aucun abus dans l'ombre, aucune injustice sans vengeurs. Le ministère sait d'avance ce qu'il doit espérer ou craindre; le peuple, ce qui lui sert ou lui nuit. Les journaux donnent des ailes à la pensée, et on leur doit cette publicité soudaine et cette manifestation opportune de vœux et de sentiments que rien ne peut suppléer. Attaquez franchement la liberté de la presse, ou respectez celle des écrits périodiques; mais songez que la Charte ne les sépare pas, et qu'elle les soustrait également à toute espèce de censure.

C'était là l'avis de la minorité de la commission, de trois membres. Écoutons maintenant les raisons de la majorité :

Beaucoup de bons esprits n'admettent pas que l'article de la Charte implique les journaux.

Tous les Français peuvent publier leurs opinions sans les soumettre à la censure; la Charte le veut, et nul n'y contredit. Mais les journaux publient les opinions des autres bien plus que les leurs ; ils parlent plutôt qu'ils n'écrivent. Tribunaux d'exception, juges mobiles, ils exercent une sorte de magistrature qui s'arroge le droit de vie et de mort sur toutes les réputations, et leurs arrêts, trop souvent sans appel, sont signifiés tous les jours partout où se trouve un lecteur investi d'un caractère public. Ils discutent, en présence de tout le peuple, non-seulement les intérêts du pays, mais ceux des nations étrangères. Chargés de nouvelles vraies ou fausses qui troublent les imaginations, ils parlent excités ou condamnés par leur intérêt à remplir leurs pages de réflexions, de critiques, d'anecdotes, qui doivent devenir de plus en plus piquantes pour garder ou multiplier les abonnés. Ce sont de véritables entreprises, faites par des hommes plus ou moins honorables, plus ou moins habiles, pour exploiter à leur profit les intérêts des partis, et les craintes, les espérances ou les passions de la multitude.

L'orateur s'attachait ensuite à développer les raisons qui rendaient dangereux en France l'usage de la liberté des journaux, savoir la diversité des opinions ou des intérêts

détruits ou créés dans une révolution de vingt-cinq ans, situation terrible, sans analogie dans le passé ni dans le présent. Ce qui importait donc, c'était de maintenir les droits acquis, mais sans haine comme sans violence, de ne faire qu'une France, de conclure une trêve entre les parties belligérantes, de fermer les portes de cet arsenal d'injures où chacun allait chercher des armes empoisonnées. Enfin, après avoir signalé « les scandales donnés en dernier lieu par les journaux, scandales avoués même par les défenseurs de leur liberté, scandales qui avaient offensé la majorité de la Chambre et les gouvernements étrangers, qui compromettaient la liberté publique », le rapporteur annonçait que la majorité de la commission proposait de voter le projet tel qu'il avait été adopté par la Chambre des pairs, mais qu'en même temps elle avait exprimé le vœu formel que des lois répressives et sévères fussent incessamment présentées.

Ces conclusions furent adoptées après neuf jours de débats orageux (21-30 mars), qui offrirent l'image d'une querelle de partis plutôt que d'une discussion de principes, et malgré les efforts que firent en sens contraire Benjamin Constant, Jay, Manuel, Camille Jordan, la Fayette, Daunou, Bignon, et vingt autres, qui, allant chercher des exemples dans le passé et dans le présent, au dehors et au dedans, essayèrent de prouver au ministère « qu'il courait à sa ruine, qu'il provoquait une révolution prochaine en cherchant du côté droit un appui qu'il ne pouvait trouver que dans la nation. »

Il m'a semblé, dit Camille Jordan, que c'était à nous spécialement, vieux partisans de la royauté, anciennes victimes des persécutions révolutionnaires, qu'il appartenait d'élever ici la voix et de donner à l'opposition que le ministère éprouve le caractère véritable qu'elle doit avoir, celui d'une opposition que n'anime aucun sentiment d'amertume, qui se fonde sur les principes seuls, qui s'inquiète moins

encore pour la liberté que pour le trône lui-même, plus directement et plus prochainement menacé.

Et l'honorable député, loin d'approuver la censure que l'on demandait, et qui pouvait ramener la France aux jours de 1815, exprimait l'opinion qu'au milieu des dangers qui menaçaient le pays, il faudrait inventer les journaux s'ils n'existaient pas, et que l'acceptation des lois proposées par le ministère serait peut-être le signal de sa chute.

Rentrez en vous-mêmes, disait Benjamin Constant aux ministres... Rien n'est fort que ce qui est national. Nationalisez-vous et surtout ne dénationalisez pas le trône. Ne vous trompez pas sur votre parti et sur votre nombre. La moitié de ceux qui vous suivent vous redoutent et vous observent ; ils se concertent déjà contre vous; votre alliance les importune, ils craignent que d'alliés vous ne deveniez maîtres, et ils savent que, si la chose arrivait, vous et eux seriez perdus.

— Ce n'est pas une question de principes qui s'agite ici, s'écriait M. Bignon, c'est une question de paix... Nous en sommes à ce point que, si la liberté individuelle, la liberté de la presse et la liberté des élections nous sont enlevées, non-seulement il n'y aura plus ni Charte, ni monarchie constitutionnelle, mais encore il n'y aura plus ni monarchie, ni despotisme; il n'y aura plus que révolution, anarchie. Le pouvoir sera au plus fort. Qui ne frémirait pas des périls auxquels serait exposée la nation ?

Royer-Collard s'éleva avec force contre les lois d'exception.

Les lois d'exception sont des emprunts usuraires qui ruinent le pouvoir, alors même qu'ils semblent l'enrichir. Amenées par une réaction, elles traînent à leur suite une réaction qui déjà se fait sentir. Les partis s'en emparent. Plus ils sont redoutables et menaçants, plus il y a d'imprudence à leur donner pour manifeste l'apologie de la Charte et la défense des libertés publiques.

Le nombre des votants était de 245 : 136 se prononcèrent pour l'adoption de la loi, 109 contre.

La loi fut sanctionnée dès le lendemain de son adoption, et, en conséquence, une ordonnance du 1er avril créa à Paris près du ministère de l'intérieur une commission de douze censeurs, chargée de l'examen de tous les journaux ou écrits périodiques, et qui ne pourrait prononcer s'il n'y avait au moins cinq membres présents. Une commission semblable, mais de trois membres seulement, était établie dans chaque chef-lieu. La même ordonnance instituait, pour surveiller les censeurs et leurs opérations, un conseil composé de neuf magistrats des cours supérieures, auquel la commission de censure devrait rendre compte de ses décisions au moins une fois par semaine, et qui prononcerait, quand il y aurait lieu, la suspension provisoire des journaux ou écrits périodiques, sous l'approbation du ministère de la justice.

Dès que la censure fut mise en activité, presque tous les écrits politiques semi-périodiques cessèrent de paraître; mais ce ne fut pas sans résistance. Quelques-uns essayèrent de se continuer par une suite de brochures paraissant sous des titres divers et à des intervalles inégaux; mais l'administration, voyant dans ce mode de publication un moyen d'éluder la loi, le déféra aux tribunaux, et un jugement de police correctionnelle coupa court à cette contrebande. Ce que voyant, une maison de librairie fort connue se mit à publier, tous les deux ou trois jours, de petits pamphlets d'une feuille d'impression seulement, qui se vendaient 30 centimes, et, pour la plupart, d'une grande vivacité. A ces pamphlets on ne pouvait pas reprocher, comme aux brochures précédentes, d'être la continuation frauduleuse d'un journal périodique supprimé, et, par conséquent, on ne pouvait les poursuivre pour contravention; mais quelquefois ils dépassaient la limite légale, et plusieurs furent poursuivis.

Alors, à côté de la *Société des Amis de la presse*, dont

nous avons déjà parlé, il se forma une *Société des brochures*, dont le but était de publier les articles censurés et de porter à la connaissance du public les faits de censure, et qui faisait une distribution gratuite de brochures, pamphlets, lithographies, petits journaux à la main. « La presse non périodique, écrivait à cette occasion Chateaubriand, doit venir au secours de la presse périodique. Des écrivains courageux se sont associés pour donner une suite de brochures ; on compte parmi eux des pairs, des députés, des magistrats... Tout sera dit, aucune vérité ne sera cachée. Si certains hommes ne se lassent pas de nous opprimer, d'autres ne se fatigueront pas de les combattre. » Et le noble pair, comme on le sait, paya largement de sa personne ; on connaît, entre autres, la fameuse lettre qu'il publia dans les *Débats*, où, parlant de l'intelligence et du bon goût des censeurs, « exerçant leurs fonctions sur les escabelles du ministre Corbière, dans un abattoir où l'on assommait à huis-clos l'opinion publique », il déclarait fièrement « qu'il ne consentirait jamais à faire de la liberté avec licence des supérieurs, qu'on n'entrait au bagne à aucune condition. »

Les grands journaux protestèrent également, à leur façon, contre la censure. Ainsi, l'un ne craignit pas de publier sous le titre de *Rognures de la censure* les articles qu'on lui avait biffés ; l'autre adressait aux Chambres une pétition dans laquelle, tout en demandant justice de la censure, il citait, comme preuves à l'appui de sa demande, tous les articles dont la commission lui avait interdit la publication. Mais rognures et pétition furent saisies et déférées aux tribunaux. Certains journaux laissaient en blanc la place occupée par les articles supprimés, quelquefois même ils les remplaçaient par une paire de ciseaux. La censure toléra d'abord cette petite vengeance, mais elle finit par s'en trouver offensée, et un jour vint

qu'elle refusa son visa aux feuilles qui laissaient des blancs, ces blancs — qu'on n'avait pourtant pas toujours le temps de remplir — étant comme une protestation contre les suppressions, qu'elles révélaient.

Force fut donc à la presse de se rendre, et d'acheter par une soumission complète une existence insignifiante, en attendant l'expiration des pouvoirs censoriaux, qui devaient finir, comme nous le savons, avec la session de 1820; mais le 9 juin 1821, le gouvernement vint demander à la Chambre la prorogation de la censure comme une mesure indispensable au maintien de la paix.

Si nous avons fait quelques progrès vers la tranquillité, dit-il, ce qui s'est passé à l'extérieur et à nos portes nous avertissait de veiller à ce que des brandons encore fumants ne revinssent pas rallumer chez nous des feux mal éteints... L'idée de la prochaine émancipation des journaux inspire généralement des craintes. Depuis trente ans, tous nos souvenirs attachent à la liberté indéfinie des journaux des idées de scandale et de désordre; les moments de relâche et de calme ont été ceux où cette liberté a été limitée... Si tous les jours les journaux font le procès tantôt à la gloire, tantôt au repentir, si..., on tendra vers l'anarchie, on reverra la licence de 1793... Depuis que la censure existe, quel fait important a été enseveli dans le silence?... Le public a pu être éclairé sans être agité, et c'est en grande partie à cette mesure que l'on doit le calme où se trouvent les esprits dans les départements. La querelle sur l'émancipation des journaux n'est vive qu'à Paris, parce que là sont les intérêts de ceux qui les entreprennent, et qui voient dans leur entière indépendance des moyens de s'accréditer davantage auprès des partis dans le sens desquels ils écrivent.

Cette demande fut repoussée par la majorité de la commission nommée pour l'examiner, et dont le rapporteur « ne craignit pas de dire qu'il serait moins contraire à la liberté de supprimer tous les journaux, que de les mettre dans la dépendance absolue du ministère. L'escla-

vage, ajoutait M. de Vaublanc, est moins honteux que la liberté enchaînée par l'arbitraire. »

On vit renaître alors les débats passionnés de l'année précédente. Dans l'opinion du ministre de l'intérieur, la censure, en ce qui concernait les journaux, n'était pas un régime exceptionnel, mais un régime essentiellement bon; il alla même jusqu'à mettre en doute que le droit de publier sa pensée s'étendît jusqu'à la liberté de publier des écrits périodiques. Et, chose étrange ! M. Siméon fut soutenu sur ce terrain par M. de Serre. Le promoteur des lois de 1819, examinant la question de savoir si le droit de faire un journal était reconnu par la Charte, et si, en matière de journaux, la répression légale suffisait pour garantir la société et la tranquillité publique, se prononçait, sur l'un et l'autre point, pour la négative, et déclarait qu'éclairé par l'expérience, il regardait désormais les lois répressives comme insuffisantes, même avec les améliorations qu'on pourrait y apporter.

Un membre éminent de la droite se chargea de réfuter ces doctrines si opposées à celles que M. de Serre avait si hautement proclamées deux années auparavant. M. Delalot, regrettant la « confiance trop aveugle qui avait livré au ministère le domaine de la pensée », n'hésita pas à déclarer que :

La liberté de la presse, comme institution politique, comme institution voulue par la Charte, était tout entière dans les journaux, parce qu'ils offraient le moyen de publicité le plus étendu, le plus approprié aux besoins de la France. Sans doute il fallait arrêter les débordements de la licence, mais par d'autres moyens que la censure. Je sais, ajoutait-il, qu'il est des esprits droits et religieux qui s'épouvantent au seul nom de liberté. Qu'ils considèrent donc qu'il a convenu à la suprême sagesse de faire de l'homme un être libre, et qu'ils prennent garde, en voulant déraciner l'erreur, de détruire aussi la vérité. En un mot, la société a le droit de réprimer par les lois tous les excès; mais vouloir interdire l'usage des facultés qui ont été matériellement données à l'homme, c'est attenter à son essence divine.

A quoi M. de Bonald répondait :

La liberté légale d'écrire et de publier ses écrits n'est ni une propriété du génie, ni un droit national, ni un bienfait de la loi ; elle est le symptôme essentiel de cet état de la société qu'on appelle le gouvernement représentatif, à peu près comme la fièvre est le symptôme d'un état inflammatoire. Les hommes ne la décrètent pas, mais la nature du gouvernement la produit ; la société n'en jouit pas, elle en subit la nécessité. Elle est la guerre inévitable des deux pouvoirs, royal et populaire, qui constituent ce gouvernement.

D'où le fougueux adversaire des idées modernes concluait que, sous le régime représentatif, la liberté d'écrire ne pouvait être supprimée, mais qu'il fallait lui imposer des freins efficaces, et qu'il n'y en avait qu'un seul, la censure, l'expérience ayant démontré que les lois vraiment répressives étaient impossibles à faire, impossibles à exécuter.

Attendre à punir le délit, quand on peut le prévenir, est une barbarie inutile, un crime de lèse-humanité, qui déshonorerait un code et un gouvernement. Préférer d'être puni par la justice à être averti par la censure est un choix vil et abject, qui déshonorerait un écrivain et qui ne peut tenter qu'un libelliste.

Enfin, M. de Villèle, qui, dans les sessions précédentes, avait défendu si chaleureusement la liberté de la presse, mais qui, dans l'intervalle était entré au ministère, et dont la position, dans ce débat, semblait ne devoir pas être moins embarrassante que celle de M. de Serre, allant au-devant des attaques auxquelles ses antécédents l'exposaient, vint déclarer que lui et ses amis avaient toujours voulu la liberté des journaux, mais avec des garanties suffisantes pour qu'elle ne dégénérât pas en licence. « D'ailleurs, ajouta-t-il,

La censure est un fardeau pour les ministres. Si votre conscience ne vous la montre pas comme indispensable à la liberté du pays, reje-

tez-la; ne l'adoptez pas pour les ministres, car je ne connais pas de joug plus intolérable pour eux, puisqu'ils deviennent responsables d'une chose qu'ils ne peuvent diriger eux-mêmes[1]. Ce qui convient au ministère, c'est une loi répressive, dont l'exécution, confiée aux tribunaux, n'impose aucune responsabilité aux ministres...

La commission reprochait précisément aux ministres de n'avoir pas encore présenté cette loi répressive, demandée et promise en 1820. La Chambre cependant n'adopta pas les conclusions de la commission, tendant, comme nous l'avons dit, au rejet pur et simple du projet de loi; mais elle en limita l'effet à l'expiration du troisième mois qui suivrait l'ouverture de la session de 1821.

C'était un échec pour le ministère; mais il n'était pas sans compensation. M. de Bonald avait proposé et fait adopter une disposition additionnelle qui appliquait la censure indistinctement à tous les journaux et écrits périodiques, c'est-à-dire aux journaux littéraires aussi bien qu'aux journaux politiques, qu'ils parussent à jour fixe ou irrégulièrement et par livraisons, et quels que fussent leur titre et leur objet.

Il est notoire, avait dit M. de Bonald, que des journaux dont le titre très-innocent semblerait devoir leur ouvrir l'entrée des boudoirs plutôt que celle d'un cabinet de lecture, glissent dans leurs colonnes, sous divers déguisements, des articles de morale ou de politique, des articles souvent très-répréhensibles. Je ne les cite que parce que, quand ils ont attiré l'attention de la justice et les poursuites du ministère public, ils n'ont échappé à la rigueur des lois qu'à la faveur de leur titre, et pour n'avoir pas été, à ce qu'on croit, compris dans les attributions de la censure.

[1] Parmi les amendements proposés à la loi de 1820, il y en avait un qui demandait qu'on rendît les ministres responsables des articles injurieux pour les particuliers; et cette question de la responsabilité que la censure faisait peser sur le gouvernement, question qui s'est bien des fois représentée depuis lors, était, quelques jours après, longuement discutée et réfutée dans un article du *Moniteur*, sous ce titre: « Par la censure qu'il fait exercer le ministère ne prend-il pas la responsabilité de tout ce qu'il laisse publier par les journaux? »

Cette disposition, qui avait pour but d'étouffer la petite presse de l'époque, vivement combattue à la Chambre des députés, l'avait été non moins vivement à la Chambre des pairs, notamment par Chateaubriand, qui, l'année précédente, déjà, s'était élevé avec beaucoup de force contre la censure.

Lorsqu'on a improvisé cet amendement, qui n'est rien moins qu'une loi nouvelle introduite dans une loi, s'écria le noble pair, a-t-on bien vu tout ce qu'il renfermait ? Il embrasse par ses conséquences le système entier des lettres, des sciences et des arts. Il faudra que le gouvernement multiplie les censeurs à l'infini ; il faudra que ces censeurs soient compétents dans la cause qu'ils auront à juger. Je supprime les réflexions qui se présentent en foule à mon esprit, dans la crainte d'être trop sévère ; je me contenterai de dire que nous devons éviter de tomber par la censure dans les fautes qui sont devenues un objet de triomphe pour les ennemis de la religion. S'il doit naître encore des Copernics et des Galilées, ne permettons pas qu'un censeur puisse d'un trait de plume replonger dans l'oubli un secret que le génie de l'homme aurait dérobé à l'omniscience de Dieu.

On nous fait entendre qu'on se montrera facile, qu'on ne fera pas peser la censure sur les journaux véritablement consacrés aux sciences, aux arts et aux métiers. On usera donc de l'arbitraire dans l'arbitraire, et, selon le caprice des subalternes de l'autorité, qui protégeront ou ne protégeront pas un journal, ce journal sera censuré ou non censuré...

Nous voudrions pouvoir reproduire tout entière cette éloquente protestation, à laquelle répondirent le ministre des affaires étrangères et le baron Mounier, qui insista sur la nécessité de soumettre à une surveillance spéciale des journaux littéraires par leur titre, politiques par leur objet, « dans lesquels il est impossible de méconnaître un but politique, trop clairement indiqué par le soin constant des rédacteurs à favoriser de coupables opinions, à rappeler de fâcheux souvenirs, à flétrir le courage et la vertu partout ailleurs que dans certains rangs.... C'est à

ce danger que pourvoira la disposition nouvelle : elle donnera au gouvernement, à la société, les moyens d'atteindre un ennemi qui se dérobait à leur poursuite... On a parlé des nécessités du temps ; c'en est une aussi que d'armer le gouvernement d'une force de résistance égale aux attaques dont il est l'objet. »

Entre les opposants à la loi on distingua le prince de Talleyrand, et le discours qu'il prononça à cette occasion est, en effet, remarquable sous plus d'un rapport. Le noble pair y établissait :

1° Que la liberté de la presse, — qui, appliquée à la politique, n'est autre chose que la liberté des journaux, — était une nécessité du temps ;

2° Qu'un gouvernement s'expose, quand il se refuse obstinément et trop longtemps à ce que le temps a proclamé nécessaire.

Après avoir esquissé les progrès et les conquêtes de l'esprit humain dans les deux derniers siècles, l'orateur, arrivé à 1789, demandait quelles étaient alors les nécessités du temps, et parmi ces nécessités, qui n'avaient cessé d'être réclamées depuis par tous les hommes éclairés du pays, il nommait la liberté de la presse. Venant ensuite à sa seconde proposition, il s'exprimait ainsi :

Les sociétés les plus tranquilles, et qui devraient être les plus heureuses, renferment toujours dans leur sein un certain nombre d'hommes qui aspirent à conquérir, à la faveur du désordre, les richesses qu'ils n'ont pas et l'importance qu'ils ne devraient jamais avoir. Est-il prudent de mettre aux mains de ces ennemis de l'ordre des motifs de mécontentement sans lesquels leur perversité serait éternellement impuissante? Pourquoi laisser dans leur bouche l'exigence d'une promesse reçue? Ils ne peuvent qu'en abuser, et, dans cette occasion, ce n'est pas, comme dans tant d'autres, un bien chimérique qu'ils demandent.

La société, dans sa marche progressive, est destinée à subir de nouvelles nécessités. Je comprends que les gouvernements ne doivent pas se hâter de les reconnaître et d'y faire droit ; mais, quand ils les ont

reconnues, reprendre ce qu'on a donné, ou, ce qui revient au même, le suspendre sans cesse, c'est une témérité dont plus que personne je désire que n'aient pas à se repentir ceux qui en conçoivent la commode et funeste pensée. Il ne faut jamais compromettre la bonne foi d'un gouvernement : de nos jours, il n'est pas facile de tromper longtemps.

Quand la presse est libre, lorsque chacun peut savoir que ses intérêts sont ou seront défendus, on attend du temps une justice plus ou moins tardive ; l'espérance soutient, et avec raison, car cette espérance ne peut être longtemps trompée. Mais, quand la presse est asservie, quand nulle voix ne peut s'élever, les mécontentements exigent bientôt, de la part du gouvernement, ou trop de faiblesse ou trop de répression.

Le 3 décembre, le garde des sceaux apporta à la Chambre deux projets de loi, l'un relatif à la répression et à la poursuite des délits commis par la voie de la presse, l'autre établissant la censure pour cinq années sur les journaux et écrits périodiques ; mais le ministère Richelieu tomba avant que ces projets vinssent à discussion, laissant la place au ministère le plus antinational qui eût encore pesé sur la France, au ministère Villèle, Corbière et Peyronnet, dont tous les actes devaient tendre à détruire la Charte et à rétablir l'ordre de choses existant avant la Révolution.

A peine arrivé au pouvoir, M. de Villèle, conséquent avec le langage qu'il avait tenu à la dernière session, fit retirer la loi de censure ; mais il annonça en même temps sa résolution d'y substituer une loi sévère sur la police de la presse périodique.

Disons que les journaux, à mesure que les entraves augmentaient, déployaient, pour s'y soustraire, une habileté d'autant plus grande. L'opposition déguisait ses doctrines ; elles n'apparaissaient plus que sous une vague tendance à favoriser l'esprit d'indépendance, tranchons le mot, l'esprit de révolte, dont cette époque était sourdement agitée.

Le 2 janvier, le nouveau garde des sceaux, M. de Peyronnet, vint en effet présenter un projet de loi motivé sur les dangers résultant de la licence de la presse périodique, sur la nécessité de prévenir ces dangers, de réprimer les écarts des journaux, d'en exiger des garanties plus efficaces, en évitant des formalités trop longues pour arrêter le mal et punir les coupables.

D'après ce projet, aucun journal ne pouvait paraître sans l'autorisation du roi, et le premier exemplaire de chaque feuille ou livraison des écrits périodiques et journaux devait être, à l'instant même de son tirage, remis au parquet du procureur du roi du lieu de l'impression. L'article 3 introduisait dans la législation un élément de criminalité inconnu jusqu'alors. Il ne serait plus besoin d'avoir à opposer à un éditeur, pour requérir sa condamnation, un article précis, des phrases, des expressions susceptibles de discussion, d'interprétation, mais offrant une base fixe à l'accusation et à la défense. Dans le cas, disait cet article, où l'*esprit* d'un journal ou écrit périodique, *résultant d'une succession d'articles*, serait de nature à porter atteinte à la paix publique, au respect dû à la religion de l'État ou aux autres religions légalement reconnues en France, à la stabilité des institutions constitutionnelles, à l'inviolabilité des ventes des domaines nationaux et à la tranquille possession de ces biens, la cour royale du ressort pourrait, en audience solennelle et après débats contradictoires, prononcer la suspension du journal ou écrit périodiques pendant un temps qui ne pourrait excéder un mois pour la première fois, et trois mois pour la seconde. Après ces deux suspensions, et en cas de nouvelle récidive, la suppression définitive pourrait être ordonnée. Les débats devaient être publics, à moins que la cour ne jugeât cette publicité dangereuse pour l'ordre et les mœurs.

Enfin, d'après l'article 4, si, dans l'intervalle des sessions, les circonstances le rendaient nécessaire, la censure pourrait être établie en vertu d'une simple ordonnance contre-signée de trois ministres.

On comprend l'accueil que le parti libéral dut faire à ce projet. La discussion dura près d'un mois. Nous ne saurions entrer dans tous les détails de ce nouveau tournoi, dont les passes, aussi brillantes que celles d'aucun autre, ne pouvaient offrir, quant au fond, rien de bien nouveau, après tous ceux qui l'avaient précédé; nous nous bornerons donc à en signaler les particularités les plus saillantes.

La commission de la Chambre des députés conclut à l'adoption du projet, légèrement modifié, et, chose digne de remarque, elle avait pour organe M. de Martignac, qui devait en 1828 défaire l'œuvre de 1822 et rendre à la presse sa liberté. Sans accorder que les journaux fussent une nécessité du gouvernement constitutionnel, M. de Martignac les considérait du moins comme des auxiliaires utiles, comme des moyens de publication convenables, devenus, soit en raison de notre forme de gouvernement, soit par la force de l'habitude, une sorte de besoin auquel il fallait donner satisfaction ; mais il y voyait aussi une spéculation ayant pour but un bénéfice, et dont l'intérêt était souvent en opposition avec l'intérêt général, parce qu'ils avaient leur principal élément de succès dans le trouble et l'agitation. De cette considération, plus particulièrement applicable aux journaux d'une langue devenue européenne, l'honorable rapporteur concluait la nécessité de prévenir la licence des journaux et les dangers qui en résulteraient, ce qu'on pouvait faire sans porter atteinte à la Charte, dont l'article 8 avait bien, selon lui, garanti la liberté de la presse, mais non celle de la presse périodique.

En définitive, la commission approuvait, sauf de légères modifications, tous les articles du projet de loi, un seul excepté, celui qui autorisait la cour à interdire, dans certains cas, la publicité des débats.

Quant à la faculté de suspension ou de suppression, demandée pour le cas où l'esprit d'un journal serait de nature à porter atteinte à la paix publique, la commission trouvait cette mesure excellente, ne voyant là rien qu'on pût assimiler à la confiscation : cet odieux privilége, qui enrichissait la fisc des dépouilles du crime, n'avait rien de commun avec la suppression d'un journal.

Les choses qui peuvent nuire à autrui ne sont jamais possédées que conditionnellement ; la société en permet l'usage à des conditions qu'elle impose ; elle a toujours la faculté de retirer cette autorisation, dès que les conditions sont violées, et, en usant de cette faculté, elle ne porte aucune atteinte au droit de propriété.

Les principaux reproches que l'opposition adressait au projet, c'est qu'il créait un privilége au profit de ceux que le gouvernement voudrait favoriser ; qu'il investissait la cour royale de l'autorité la plus redoutable, en lui donnant la direction de l'esprit public ; qu'il consacrait le droit de confiscation ; qu'enfin il achevait d'accumuler dans les mains des ministres tous les trésors de l'arbitraire.

M. Royer-Collard, tout en reconnaissant que la presse périodique, étant un instrument plus puissant que la presse ordinaire, devait trouver une répression plus énergique, attaqua toute la loi comme découlant du même principe que le tribunal révolutionnaire, savoir la nécessité prétendue d'un pouvoir extraordinaire placé au delà de la justice pour saisir comme dangereux ce que celle-ci ne saurait atteindre comme coupable.

Le ministère autorise un journal, la cour royale peut le supprimer : la cour royale supprime un journal, le ministère peut le ressusciter ;

pour qu'il meure, il faut que l'arrêt de la cour soit sanctionné par le ministère, et pour qu'il ne meure pas, il faut que l'autorisation du ministère soit respectée par la cour. Toute la loi est dans cette combinaison; ceux qui lui font un tort, une erreur, une inconséquence, de ce qu'elle dégrade les arrêts de la cour en les soumettant au ministère, ne la comprennent pas : c'est, au contraire, son habileté, son artifice, son mérite, si elle en a.

Le ministère ne peut pas maintenir un journal sans la cour royale; la cour royale ne peut pas supprimer un journal sans le ministère. Les journaux restent soumis à l'arbitraire; mais l'arbitraire est divisé, ils ont deux maîtres : voilà la loi.

Je ne discute point; je ferai seulement deux remarques : l'une, que c'est de l'arbitraire pur que la loi confie au pouvoir judiciaire, ce qui est monstrueux en toute matière; l'autre, que le pouvoir royal, pour défendre sa part de cet arbitraire, c'est-à-dire pour invalider les arrêts des cours, est obligé de descendre à une espèce de fraude, à un déguisement, à un mensonge, à un changement de titre, comme un malfaiteur qui change de nom pour échapper à la justice. Je vois là tout ensemble la profanation de la justice et la profanation de la majesté.

Le vice radical du projet de loi, par où il porte atteinte à la Charte bien plus que toutes les lois de censure, c'est qu'il consacre l'arbitraire, non plus comme temporaire, mais comme perpétuel, et qu'il le fait entrer scandaleusement dans notre droit public. Qu'importe qu'il soit divisé, déplacé, qu'il suive la publication au lieu de la précéder? Il n'est utile ni honorable nulle part ni sous aucun déguisement.

Le jury fut vivement défendu par M. Humann :

Otez le jury, disait-il, la liberté de la presse n'est qu'une illusion, et, je ne crains pas de le dire, la liberté de la presse sans le jury n'est qu'un mensonge; c'est un piége perfide. Elle place les écrivains, non-seulement sous le joug, mais sous le glaive.

S'il est une vérité qui semblait devoir être désormais hors de toute contestation, disait de son côté le baron Bignon, c'est cette proposition fondamentale, qu'il n'y a point de liberté de la presse sans le jugement par jurés.

Répondant au général Donnadieu, qui avait accusé la licence de la presse parisienne des malheurs de l'Espagne et de l'Italie, M. Bignon demandait si, en imposant ces nouvelles entraves à la presse, on prétendait transformer

les députés en mandataires de la Sainte alliance, et faire de la Chambre une succursale de Laibach.

Dès qu'un journal peut être supprimé arbitrairement, l'indulgence qu'on lui offre ne tend qu'à le corrompre; c'est une prime accordée à la lâcheté, comme certains gouvernements promettent à des accusés leur grâce afin d'en faire de faux témoins.

Vous pouvez persister : vous avez l'organisation, le nombre et la légalité apparente. Mais qu'en arrivera-t-il? Voyez l'état de l'Europe! Voyez la population entière s'agitant, réclamant, ne respirant, n'existant que pour la légalité! Vous pouvez par vos violations rendre terrible la crise inévitable; vous ne sauriez la comprimer. En Espagne naguère, en Anglèterre il y a cent trente ans, on a aussi, par des moyens atroces, remporté une victoire déplorable et passagère : les meilleurs citoyens ont succombé; mais à peine leurs corps étaient-ils recouverts d'un peu de terre, que cette terre s'est ébranlée pour épouvanter leurs oppresseurs.

Nous sommes une génération de passage; vieux amis de la liberté, fidèles défenseurs de ses principes, nous semons pour que d'autres recueillent, nous luttons pour que d'autres triomphent. Vous pouvez couvrir nos voix de vociférations, vous pouvez hâter notre disparition de la terre; mais, ne vous y trompez pas, nos doctrines survivront à tout: la nature les enseigne, les inculque, les transmet à la génération qui nous suit. Cette génération qui nous suit, cette génération les chérit, elle les conserve, elle les défendra, et, pour prix d'un succès honteux, coupable, vous obtiendrez, tout au plus encore, j'en doute, un ajournement d'un jour, d'un mois, d'une année peut-être, et, après cet ajournement à court délai, la réprobation universelle et l'éternelle exécration.

Ces courtes citations suffisent pour montrer à quel diapason s'éleva la discussion. La riposte ne fut pas moins vive que l'attaque, et le côté droit ne mit pas moins d'énergie à défendre la loi que d'opposition à la combattre. M. de Bonald, notamment, traita les journaux « comme un genre nouveau, c'est-à-dire bâtard, né de l'alliance que, dans leur caducité, les lettres ont contractée avec la politique, comme des enfants ingrats qui tueront leur mère, de même que les spectacles tueront l'art du théâ-

tre; » et il concluait qu'il en fallait restreindre le nombre, « plutôt encore dans le véritable intérêt des lettres que dans celui de la politique. »

Une foule d'amendements furent tour à tour produits, repoussés et reproduits avec une infatigable opiniâtreté, mais sans pouvoir entamer le moindrement le projet, qui fut adopté par les deux Chambres à une assez forte majorité.

Cette loi, qui porte la date du 18 mars 1822, est demeurée connue sous le nom de *loi de tendance.* La discussion en avait été précédée de celle du projet sur les délits de la presse, qui devint la loi du 25 mars, et dont, pour éviter de trop fréquentes redites, nous nous bornerons, ici, à résumer les principales dispositions. Elle complétait et modifiait par de nouvelles pénalités la loi du 17 mai 1819, et elle abrogeait et remplaçait en partie celle du 26 mars, relative à la poursuite des délits de presse. Elle transformait en délits directs d'attaques les attaques qui, dans la loi de 1819, ne constituaient que des provocations aux crimes ou délits. Elle établissait de nouveaux délits, dans le but surtout de défendre la religion et ses ministres, remplaçant les mots : « morale publique et religieuse, » qui ne paraissaient plus suffisants, par ceux de « religion de l'État ou toute autre religion légalement reconnue; » elle augmentait les pénalités, rendait les chambres et les tribunaux juges des offenses qui leur étaient faites ou de l'infidélité des comptes rendus de leurs séances, déférait à la police correctionnelle le jugement des délits de la presse, et interdisait la preuve des faits diffamatoires imputés aux fonctionnaires.

Ces lois ne tardèrent pas à porter leurs fruits, et les tribunaux bientôt ne retentirent plus que de procès de presse. On comprend de quel pouvoir redoutable la loi de

tendance armait le ministère, de quels dangers presque inévitables ce système interprétatif légalisé menaçait la presse libérale. Un cabinet noir était chargé d'éplucher chaque jour les journaux de l'opposition, et l'on y notait avec soin les articles où pouvait se rencontrer une phrase, un mot, une pensée, semblant renfermer un blâme ou une critique des actes du gouvernement et de ses agents. Aucun de ces passages pris isolément n'aurait pu donner matière à la moindre poursuite ; mais après trois mois, six mois, une année de cette recherche attentive, on arrivait à former un faisceau de réflexions ou d'expressions critiques qui, considérées dans leur ensemble, pouvaient constituer, pour des esprits prévenus, une *tendance* plus ou moins prononcée à déconsidérer le pouvoir, à porter atteinte au respect dû, soit à la religion, soit à l'autorité du roi ; le parquet intentait un procès, et, si la cour reconnaissait la tendance, le journal était suspendu, puis, en cas de récidive, supprimé. Aucune feuille de l'opposition, évidemment, ne pouvait supporter une telle épreuve, et la suppression successive de tous les journaux devenait inévitable, s'ils n'eussent pas trouvé dans l'équité ou dans la tolérance de la magistrature une protection contre cette législation, d'autant plus désastreuse que, nul journal nouveau ne pouvant s'établir sans l'autorisation du roi, le ministère devait arriver ainsi à laisser l'opinion libérale sans aucun organe. Mais le résultat fut loin de répondre à ce qu'attendait le ministère.

Le premier essai de la loi de tendance fut fait contre *le Courrier français*, au commencement de 1823. L'accusation portait sur une longue suite d'articles, principalement relatifs à la guerre d'Espagne. *Le Courrier* fut suspendu pour quinze jours, par le motif « que la succession des articles déférés à la cour était de nature à porter atteinte à la paix publique. » Ce n'était point assez pour

le ministère, qui avait à cœur de se débarrasser de cette feuille gênante, satisfaction que pouvait lui donner une seconde condamnation. Il lui fit donc intenter, au mois de juin de l'année suivante, un nouveau procès, qui portait sur cent quatre-vingt-deux articles, répartis dans une rédaction de quatorze mois ; mais, après quatre audiences, la cour se déclara partagée, et, en présence de cette déclaration, qui fut interprétée en faveur du journal, le ministère dut abandonner la poursuite.

L'issue de ce procès, l'émotion qu'il causa à M. de Villèle, firent voir qu'il arriverait difficilement par cette voie au but qu'il se proposait. Et puis il n'y avait pas que les journaux de l'opposition libérale qui attaquassent le cabinet ; ceux de la contre-opposition royaliste lui faisaient une guerre non moins vive et peut-être encore plus redoutable. Or on ne pouvait guère songer à intenter à ces feuilles des procès de tendance, l'exagération même de leur royalisme les protégeait contre les atteintes du parquet.

Ne pouvant donc ni les suspendre ni les éteindre par autorité de justice, le ministère résolut de les acheter, de les *amortir*, comme on dit alors. Le plan de cette opération financière, d'un genre tout nouveau, était des plus simples. Il existait alors à Paris dix ou douze journaux politiques, dont la propriété se divisait en plusieurs parts. Or, si l'on parvenait à acheter et à placer en mains sûres la majorité de ces parts, et si, en même temps toute autorisation de créer un nouveau journal était systématiquement refusée, on devenait, sans bruit, maître de la presse périodique. A cet effet, un fonds considérable, que M. de la Bourdonnaye, dans la séance du 12 juillet 1824, évaluait à plus de deux millions, fut formé à l'aide de capitaux fournis par la liste civile, par les fonds secrets de la direction générale de la police, des ministères de l'in-

térieur et des affaires étrangères, et l'on se mit ardemment à l'œuvre. Un certain nombre de journaux de la contre-opposition royaliste furent successivement amortis, et placés sous la direction d'un député. Cela fait, on choisit parmi ces journaux ceux qui devaient être maintenus et on leur assigna à chacun un rôle particulier. Ainsi *la Gazette* devait être franchement ministérielle ; le *Journal de Paris* devait conserver une couleur semi-libérale. Quant au fougueux journal de Martainville, *le Drapeau blanc*, il avait paru nécessaire de lui laisser « une certaine liberté d'allure et une nuance d'exagération »; autrement, disait-on, il n'aurait pas gardé sa clientèle. Le secrétaire du comité, M. Jules Mareschal, dans un rapport qu'il fit aux bailleurs de fonds de la caisse, et qu'on peut lire dans le tome VIII des *Mémoires* de M. de la Rochefoucauld, se montre, à cet égard, d'une parfaite franchise : « Nous irons presque jusqu'à penser, disait-il, que *le Drapeau blanc* pourrait parfois se permettre d'outrer la critique ; on empêcherait ainsi l'opposition royaliste de chercher un autre organe. »

Tout semblait, en somme, aller au gré de cette « espèce de bande noire, comme disait Chateaubriand, qui s'était formée pour démolir la liberté de la presse et niveler toutes les opinions. » Le nombre des journaux indépendants diminuait chaque jour. Il en restait un cependant dont la possession paraissait nécessaire à la quiétude ministérielle. C'était *la Quotidienne*, l'organe le plus important de la contre-opposition royaliste et l'une des feuilles qui le gênaient le plus ; mais tous les efforts de la camarilla échouèrent contre la noble fermeté de M. Michaud, qui, violemment dépossédé, fut réintégré par la cour royale dans la direction de la feuille qu'il dirigeait depuis plus de trente ans.

On se ferait difficilement une idée du bruit que fit cette

affaire, du scandale produit par les révélations du procès auquel elle donna lieu, procès devenu, selon l'expression du *Journal des Débats*, « le 9 thermidor de la contre-révolution. »

Irrité par les échecs réitérés et poursuivi chaque jour par de nouvelles attaques, le ministère se réfugia dans la censure, et emporté par sa colère, il dédaigna d'abriter cet acte de violence sous un prétexte politique; il s'en prit à la faiblesse des tribunaux.

Une ordonnance du 15 août, contre-signée par MM. de Villèle, Corbière et Peyronnet, « considérant que la jurisprudence des cours royales avait récemment admis pour les journaux une existence de droit indépendante de leur existence de fait; que cette interprétation fournissait un moyen sûr et facile d'éluder la suspension et la suppression des journaux; qu'il suivait de là que les moyens de répression établis par l'article 3 de la loi du 17 mars 1822 étaient devenus insuffisants; que, dans ces circonstances, il était urgent de pourvoir avec efficacité au maintien de l'ordre public, » remit en vigueur les lois des 31 mars 1820 et 26 juillet 1821, c'est-à-dire rétablit la censure pour les feuilles périodiques.

L'avénement de Charles X releva pour quelques jours les espérances du parti libéral.

Un des premiers actes du nouveau roi avait été de rendre à la presse sa liberté, « ne jugeant pas nécessaire, dit l'ordonnance du 29 septembre, de maintenir plus longtemps la mesure qui avait été prise dans des circonstances différentes contre la liberté des journaux. » Cette libéralité, et quelques mots heureux qu'on prêtait au nouveau monarque, l'avaient rendu presque populaire, malgré les préventions qui s'élevaient contre lui,

et firent bien augurer de son règne ; mais l'illusion, malheureusement, n'avait pas été de longue durée : les actes du ministère, la présentation des lois d'indemnité, du sacrilége, d'aînesse, et d'autres non moins impopulaires, l'eurent bientôt dissipée.

Les querelles religieuses de jour en jour plus vives vinrent encore surexciter les esprits. Ce n'étaient de tous côtés que plaintes et protestations contre la réapparition des jésuites et contre leur déplorable influence. On ne s'inquiétait plus, en effet, de questions politiques ; la question religieuse était devenue la préoccupation dominante ; la puissance du clergé passionnait exclusivement les esprits.

La congrégation, qui poursuivait sa marche envahissante, avait la presse en abomination ; les attaques incessantes auxquelles elle était en butte, et surtout la publicité donnée à tous les actes du clergé, l'irritaient profondément, et lui rendaient odieuse, insupportable, la liberté des journaux. Rétablir la censure était difficile, sa suppression était trop récente encore. On décida de recourir aux tribunaux, et d'introduire contre *le Constitutionnel* et *le Courrier*, les deux principaux organes de l'opposition libérale, un double procès de tendance. Le résultat des précédentes poursuites n'était pas très-encourageant ; mais elles reposaient sur des faits purement politiques, tandis que cette fois les griefs étaient exclusivement religieux, et, sur ce chapitre, les magistrats, dans la pensée des congréganistes, devaient nécessairement se montrer plus sévères.

Mais leur attente fut cruellement trompée. Après un débat solennel, la cour royale déclarait n'y avoir lieu à prononcer la suspension requise contre *le Constitutionnel*,

Considérant que ce n'est ni manquer au respect dû à la religion de l'État, ni abuser de la liberté de la presse, que de discuter et combattre l'introduction et l'établissement dans le royaume de toute

association non autorisée par les lois ; que de signaler, soit des actes notoirement constants qui offensent la religion même ou les mœurs, soit les dangers et les excès non moins certains d'une doctrine qui menace tout à la fois l'indépendance de la monarchie, la souveraineté du roi et les libertés publiques, garanties par la Charte constitutionnelle et par la Déclaration du clergé de France en 1682, déclaration toujours reconnue et proclamée loi de l'État

Le Courrier français fut également acquitté, et par des motifs encore plus significatifs :

Considérant que la plupart des articles du *Courrier français* dénoncés par le réquisitoire du procureur général sont blâmables quant à leur forme, mais qu'au fond ils ne sont pas de nature à porter atteinte au respect dû à la religion de l'État;

Qu'à la vérité plusieurs autres desdits articles présentent ce caractère; mais qu'ils sont peu nombreux, et paraissent avoir été provoqués par certaines circonstances qui peuvent être considérées comme atténuantes;

Considérant que ces circonstances résultent principalement de l'introduction en France de corporations religieuses défendues par les lois, ainsi que des doctrines ultramontaines hautement professées depuis quelque temps par une partie du clergé français, et dont la propagation pourrait mettre en péril les libertés civiles et religieuses de la France...

Ces arrêts, accueillis par une immense acclamation, eurent pour effet d'imprimer à la lutte une nouvelle vivacité, un nouvel acharnement. Le ministère redoubla de rigueur contre la presse ; mais toutes les rigueurs étaient impuissantes : la presse continuait à lutter avec une indomptable énergie. Ni les amendes, ni la prison ni la suppression d'une partie de ses organes, ne parvinrent à la réduire au silence. Soutenue par l'opinion publique, elle défendait vaillamment, pied à pied, les principes et les intérêts de 89, attaqués par des lois draconniennes, anathématisés chaque jour par les mandements des évêques et les prédications furibondes des missionnaires. « C'était, a dit un écrivain, le beau temps du journalisme : il était

alors une affaire de conviction, et ne s'était pas encore ravalé à n'être qu'un métier ; il ne conduisait pas à la fortune, mais à la prison. » — Et à la considération, ajoute un commentateur.

Cependant le ministère, harcelé de tous les côtés, inquiet de l'esprit des tribunaux, poussé d'ailleurs par le parti prêtre réclamant à grands cris une législation et une pénalité plus sévères, se décida à s'enfoncer davantage dans les voies de la rigueur, et il fit connaître sa résolution dans le discours d'ouverture de la session législative de 1827 (12 décembre).

J'aurais désiré, dit le roi, qu'il fût possible de ne pas s'occuper de la presse; mais, à mesure que la faculté de publier les écrits s'est développée, elle a produit de nouveaux abus, qui exigent des moyens de répression plus étendus et plus efficaces. Il était temps de faire cesser d'affligeants scandales, et de préserver la liberté de la presse elle-même du danger de ses propres excès. Un projet vous sera soumis pour atteindre ce but.

Quelques jours après, le 19, M. de Peyronnet apportait à la Chambre cette fameuse loi, qu'une juste vengeance de l'opinion publique surnomma *loi de justice et d'amour*, en représailles de l'éloge burlesque qu'on en avait fait, et qui n'allait à rien moins qu'à l'anéantissement de l'imprimerie en France. Nous nous bornerons à en indiquer les principales dispositions.

Tout écrit de vingt feuilles et au-dessous ne pouvait être mis en vente, publié ou distribué que cinq jours après le depôt fait à la direction de la librairie. Ce délai était porté à dix jours pour les écrits supérieurs à vingt feuilles. En cas de contravention, l'imprimeur était puni d'une amende de 3,000 fr., et l'édition entière était supprimée et détruite.

Tout transport d'une partie quelconque de l'édition hors des ateliers de l'imprimerie avant ces délais était considéré comme tentative de publication et puni comme le fait de la publication même.

Tout imprimeur imprimant un plus grand nombre de feuilles que celui énoncé dans sa déclaration préalable était puni de fortes amendes, et les feuilles en excédant étaient supprimées et détruites.

Tout écrit de cinq feuilles et au-dessous était assujetti à un timbre fixe de 1 fr. pour la première feuille, et de 10 centimes pour les feuilles suivantes. Chaque fraction de feuille serait comptée comme feuille entière.

La presse périodique n'était pas frappée moins durement que les livres.

Il y eut contre cette *loi vandale*, comme la qualifiait Chateaubriand, un soulèvement moral immense; les plus sages amis du régime constitutionnel s'alarmèrent; l'Académie française elle-même s'en émut, et crut urgent d'adresser à la couronne des représentations affectueuses. « Jamais, dit une publication contemporaine, jamais mesure proposée par le gouvernement, dans les circonstances les plus critiques de la Révolution, n'avait causé de telles agitations dans toutes les classes de la société : tant étaient devenues puissantes et générales l'action et l'influence de la presse périodique! A peine les feuilles publiques l'eurent-elles annoncée, en la flétrissant des noms les plus odieux, qu'il s'éleva partout un cri réprobateur, et qu'il arriva du fond des provinces, aux deux Chambres, une foule de pétitions, particulières ou collectives, pour les supplier de rejeter ce projet, comme destructif de la presse et de toutes les libertés publiques, désastreux pour le commerce et attentatoire aux droits sacrés de la propriété. »

La discussion de ce projet à la Chambre des députés ne dura pas moins d'un mois. Nous ne pouvons pas songer même à analyser ces brillants débats ; nous nous bornerons à signaler le discours de Royer-Collard, auquel nous avons déjà fait allusion, et qui est demeuré comme une

des plus magnifiques inspirations de l'éloquence parlementaire.

Dans la pensée intime de la loi, disait l'illustre philosophe, il y a eu de l'imprévoyance, au grand jour de la création, à laisser l'homme s'échapper libre et intelligent au milieu de l'univers ; de là sont sortis le mal et l'erreur. Une plus haute sagesse vient réparer la faute de la Providence, restreindre sa libéralité imprudente, et rendre à l'humanité, sagement mutilée, le service de l'élever enfin à l'heureuse innocence des brutes...

Plus d'écrivains, plus d'imprimeurs, plus de journaux, ce sera le régime de la presse... Il faut poursuivre à la fois, il faut ensevelir ensemble, sans distinction, le bien et le mal ; mais, pour cela, il faut étouffer la liberté, qui, selon la loi de la création, produit nécessairement l'un et l'autre. Une loi de suspects largement conçue, qui mettrait la France entière en prison, sous la garde du ministère, ne serait qu'une conséquence exacte et une application judicieuse de ce principe, et, comparée à la loi de la presse, elle aurait l'avantage de trancher d'un seul coup, dans la liberté de se mouvoir, d'aller et de venir, toutes les libertés. Le ministère, en la présentant, pourrait dire avec plus d'autorité : Le mal produit cent fois plus de mal que le bien ne produit de bien : l'auteur des choses a cru autrefois le contraire, il s'est trompé...

Avec la liberté étouffée doit s'éteindre l'intelligence, sa noble compagne. La vérité est un bien, mais l'erreur est un mal : périssent donc ensemble l'erreur et la vérité ! Comme la prison est le remède naturel de la liberté, l'ignorance sera le remède nécessaire de l'intelligence. L'ignorance est la vraie science de l'homme et de la société.

La loi actuelle ne proscrit que la pensée, elle laisse la vie sauve : c'est pourquoi elle n'a pas besoin de faire marcher devant elle, comme les barbares, la dévastation, le massacre et l'incendie ; il lui suffit de renverser les règles éternelles du droit. Pour détruire les journaux, il faut rendre illicite ce qui est licite : il faut annuler les contrats, légitimer la spoliation, inviter au vol ; la loi le fait... Messieurs, une loi qui nie la morale est une loi athée ; l'obéissance ne lui est point due : car, dit Bossuet, il n'y a point sur la terre de droit contre le droit.

Deux fois en vingt ans la tyrannie s'est appesantie sur nous, la hache révolutionnaire à la main ou le front brillant de l'éclat de cinquante victoires. La hache est émoussée ; personne, je le crois, ne voudrait la ressaisir, et personne aussi ne le pourrait ; les circonstances qui l'aiguisèrent ne se reproduiront pas, ne se réuniront pas dans le cours de plusieurs siè-

cles. C'est dans la gloire seule, guerrière et politique, comme celle qui nous a éblouis, que la tyrannie doit aujourd'hui tremper ses armes; privée de la gloire, elle serait ridicule. Conseilleurs de la couronne, auteurs de la loi, connus ou inconnus, qu'il nous soit permis de vous le demander : qu'avez-vous fait jusqu'ici qui vous élève à ce point au-dessus de vos concitoyens, que vous soyez en état de leur imposer la tyrannie? Dites-nous quel jour vous êtes entrés en possession de la gloire, quelles sont vos batailles gagnées, quels sont les immortels services que vous avez rendus au roi et à la patrie? Obscurs et médiocres comme nous, il nous semble que vous ne nous surpassez qu'en témérité. La tyrannie ne saurait résider dans vos faibles mains ; votre conscience vous le dit encore plus haut que nous.

La loi que je combats annonce la présence d'une faction dans le gouvernement aussi certainement que si cette faction se proclamait elle-même, et si elle marchait devant nous enseignes déployées. Je ne lui demanderai pas qui elle est, d'où elle vient, où elle va; elle mentirait. Je la juge par ses œuvres. Voilà qu'elle vous propose la destruction de la liberté de la presse; l'année dernière elle avait exhumé du moyen âge le droit d'aînesse; l'année précédente, le sacrilége. Ainsi, dans la religion, dans la société civile, dans le gouvernement, elle retourne en arrière. Qu'on l'appelle la contre-révolution ou autrement, peu importe; elle retourne en arrière, elle tend par le fanatisme, le privilége, l'ignorance, à la barbarie et aux dominations absurdes que la barbarie favorise. L'entreprise est laborieuse, et il ne sera pas facile de la consommer... Si la charrue ne passe pas sur la civilisation tout entière, ce qui en restera suffira pour tromper vos efforts...

Votre loi, sachez-le bien, sera vaine, car la France vaut mieux que son gouvernement.

Messieurs, dit en terminant l'éloquent orateur, je ne saurais adopter les amendements que votre commission vous propose, ni aucun amendement : la loi n'en est ni digne ni susceptible; il n'est point d'accommodement avec le principe qui l'a dictée. Je la rejette purement et simplement, par respect pour l'humanité, qu'elle dégrade... pour l'humanité qu'elle dégrade, répète l'orateur, interrompu par de violents murmures... et pour la justice, qu'elle outrage. Je la rejette encore par fidélité à la monarchie légitime, qu'elle ébranle peut-être, qu'elle compromet au moins, et qu'elle ternit dans l'opinion des peuples comme infidèle à ses promesses. C'est le seul gage que je puisse lui donner aujourd'hui d'un dévouement qui lui fut connu aux jours de l'exil et de l'infortune.

Si la liberté de la presse fut éloquemment défendue, elle fut non moins violemment attaquée, surtout par le parti religieux. La presse, disait M. Sallaberry, dont le discours résume les principaux griefs les auteurs de la loi et de ses partisans contre la liberté de la presse,

La presse fut émancipée par la Révolution; la Révolution arma la presse, sa complice, contre la monarchie, et, sous leurs coups, l'autel et le trône, le prêtre et le roi sont tombés. La presse est, en effet, une baliste perfectionnée qui lance des torches et des flèches enflammées. La presse est l'arme chérie du protestantisme, de l'illégitimité, de la souveraineté du peuple... Redoutons, messieurs, les fléaux de l'imprimerie, seule plaie dont Moïse oublia de frapper l'Égypte... Oui, messieurs, il n'est pas d'excès et d'attentats que la presse ne se soit permis depuis trois ans, mensongèrement, irréligieusement, révolutionnairement. On avait cru jusqu'à présent que le gouvernement représentatif ne se composait que de trois pouvoirs; je vous en signale un quatrième, qui sera bientôt plus puissant que les trois autres. Il s'agit de briser son joug. Son nom générique est liberté de la presse; mais son véritable nom est licence de la presse, et son nom de guerre le *journalisme*.

Malgré les efforts désespérés de la gauche, soutenue par la phalange antiministérielle de l'extrême droite, la loi fut emportée, le 12 mars, par 233 voix contre 134. Mais la Chambre des pairs, à laquelle M. de Peyronnet la porta sept jours après, s'y montra si ouvertement hostile, que le ministère, craignant un échec, prit le parti de la retirer.

Tous les journaux de l'opposition, royalistes comme libéraux, poussèrent, à cette nouvelle, un immense cri de joie. De nombreuses colonnes d'ouvriers imprimeurs, précédées de drapeaux blancs, parcoururent les rues aux cris de : « Vive le roi ! vive la chambre des pairs ! vive la liberté de la presse ! » Paris entier illumina, et présenta un spectacle de fête tel que n'en avaient jamais offert les solennités officielles. L'allégresse ne fut pas moindre

dans les autres villes, et elle s'y manifesta sous toute sorte de formes. La victoire la plus éclatante sur l'ennemi n'aurait pas excité plus d'enthousiasme.

Devant cette explosion de l'opinion publique, à laquelle une revue de la garde nationale passée par le roi le 29 avril fournit bientôt l'occasion de se manifester d'une manière plus énergique encore, et surtout plus directe, il semblerait que le ministère n'avait d'autre parti à prendre que de céder. M. de Villèle y demeura sourd, et persista à marcher contre le courant. La dissolution de la Chambre des députés fut immédiatement suivie du rétablissement de la censure, qui cette fois s'exerça avec la dernière sévérité. « Quand la tribune se tait, disait à cette occasion *le Moniteur*, il y aurait de l'imprudence à laisser parler seul et sans frein un journalisme injurieux et menteur. »

Mais la mesure était comble ; ni les rigueurs, ni les manœuvres de toute sorte, ne purent empêcher le pays, poussé à bout, de nommer une chambre libérale, devant laquelle M. de Villèle dut enfin se retirer.

C'était, pour le ministère Martignac, qui lui succéda, un point délicat à toucher que la liberté de la presse, si chaudement défendue dans les discussions mémorables de l'année précédente par une minorité qui avait à ce moment changé de rôle ; liberté sur laquelle la susceptibilité de l'opinion s'était manifestée d'une manière si éclatante. Le temps était venu pourtant d'amender la législation qui la régissait ; tous les partis étaient d'accord sur ce point. Immédiatement après la vérification des pouvoirs, dès le 10 mars, Benjamin Constant avait demandé l'abrogation de la censure facultative, et cette proposition avait été prise en considération à une immense majorité ;

on n'en avait suspendu le développement et la discussion que sur l'annonce faite par les ministres de leur intention de présenter incessamment un projet qui donnerait satisfaction au vœu de l'assemblée.

Un mois après, le 14 avril, le garde des sceaux, M. Portalis, apporta à la Chambre un projet qui affranchissait la presse périodique des entraves de la censure et du monopole, mais qui la soumettait à des garanties plus onéreuses et à des mesures répressives souvent plus rigoureuses que celles de la législation existante. L'exposé des motifs était plein d'une franchise toute libérale, et il serait impossible, notamment, de parler des journaux en meilleurs termes qu'il ne le faisait.

Le ministre commençait par établir que la Charte, en consacrant la liberté de la presse, avait aussi déclaré que cette liberté serait placée sous la tutelle des lois, qui doivent en réprimer les excès; que tous les bons esprits repousseraient également et une législation oppressive qui enchaînerait la plus noble des facultés de l'homme, et une législation imprévoyante qui abandonnerait la société, l'ordre public et la vie privée aux doctrines subversives et aux atteintes de la calomnie.

Quelque opinion que l'on professe sur le droit d'établir et de publier des journaux, on ne peut s'empêcher de reconnaître que la presse périodique est un mode de publication qui doit exciter l'attention particulière du législateur.

Un journal n'est pas l'expression d'un seul homme; il parle chaque jour à des milliers d'auditeurs; il les entretient des affaires publiques, des plus hauts intérêts de la société, des institutions qui la protégent. Par la nature même du travail qui en prépare la publication, par le but que se proposent ses auteurs, il se distingue de tout autre genre d'écrits. C'est une chaire dont l'enseignement est quotidien, et retentit d'un bout du royaume à l'autre. Les journalistes exercent une espèce de pouvoir public; leur feuille est habituellement la lecture exclusive d'un grand nombre de citoyens; trop souvent elle vient interpeller les pas-

sions, réveiller les souvenirs, s'efforcer de substituer d'autres sentiments et d'autres idées aux sentiments dominants, aux idées reçues; et elle y parvient fréquemment, par l'infatigable persévérance et l'habile variété de ses insinuations.

C'est moins un droit d'individus qu'il s'agit de protéger dans la publication des journaux, qu'un besoin social qu'il importe de satisfaire.

La publicité est l'âme du gouvernement que nous devons à la généreuse sagesse et à la bonté éclairée de nos rois, et les journaux sont les instruments nécessaires de cette publicité.

Sans eux, elle ne serait qu'un vain nom et qu'une vaine forme. Inutilement des voix éloquentes feraient retentir l'une et l'autre tribune; inutilement les ministres du roi viendraient-ils donner aux Chambres les communications qu'ils leur doivent, si leur parole n'était entendue que du petit nombre d'auditeurs qui remplissent les étroites galeries de la salle de vos séances. Il en serait de même des audiences des tribunaux : une publicité emprisonnée dans les limites d'un prétoire aussi resserré n'offrirait qu'une garantie bien imparfaite. De plus, notre forme de gouvernement appelle les discussions publiques; elle associe le pays aux plus graves controverses de la politique et de l'administration. Dans les occasions solennelles qui mettent en mouvement les pouvoirs politiques, la publicité éclaire les opinions désintéressées, prépare le choix légitime des candidats dans les élections, et fait tomber ces fausses popularités d'un jour qui ne peuvent supporter l'épreuve d'une discussion sérieuse.

Mais la publicité véritable est celle qui fait parvenir jusqu'aux extrémités de la France les discours qui sont prononcés dans cette enceinte, celle qui transporte les habitants des départements pour y être témoins des débats législatifs ou judiciaires qui sont dignes de leur attention. Or, cette publicité, les journaux peuvent seuls la donner.

Toutefois, pour que la publicité soit efficace, il importe que ses organes soient sincères. Le privilége ou la dépendance les vicie : ils doivent être préservés de l'un par la concurrence, et affranchis de l'autre par l'abolition de tout examen préalable. C'est le double but que l'on s'est proposé d'atteindre dans le projet de loi que nous avons l'honneur de vous présenter.

Ici, M. Portalis rappelait l'état de la législation antérieure, sous laquelle un journal ne pouvait être établi sans l'autorisation du roi.

Un tel état de choses, ajoutait-il, est contraire à la fois à l'égalité des

droits, à la libre et sincère manifestation des faits, des actes et des opinions, et aux intérêts politiques de l'État. Tout monopole est nuisible, et celui de la presse périodique plus qu'un autre. Il crée au sein de la société une puissance de fait qui force bientôt les pouvoirs publics eux-mêmes à compter avec elle. D'ailleurs, sans la concurrence il n'existerait pas de contrôle qui mît les lecteurs à portée d'apprécier la bonne foi des écrivains; ils disposeraient arbitrairement des faits et des réputations; toute vérification devient impossible, toute réclamation est impuissante.

Le projet de loi a pour objet de mettre un terme à cet abus; il accorde à tout Français majeur et jouissant des droits civils la faculté d'établir un journal ou écrit périodique.

Mais, quelle que puisse être l'utilité des journaux, leur puissante influence une fois reconnue, on ne saurait refuser à la société le droit de leur demander des garanties spéciales et proportionnées à la grandeur de cette influence même. On ne saurait comparer l'exploitation d'un journal à celle de toute autre entreprise purement commerciale; car une industrie qui intervient dans les affaires publiques n'est pas une industrie ordinaire. S'il est vrai de dire que le droit de propriété est toujours circonscrit par les lois ou les règlements qui le modifient, il est incontestable qu'en cette matière l'intérêt public commande au législateur de multiplier les restrictions.

Ce qui distingue les journaux des livres, c'est la périodicité...

Les feuilles périodiques ne font pas l'esprit de leur siècle : mais elles dirigent les opinions du moment. Les journaux circulent avec une étonnante rapidité; peu d'instants suffisent pour les lire; ils sont l'écrit de la circonstance, l'expression du fait de la veille, l'histoire de l'événement du jour. Pour eux l'occasion du délit existe, il est toujours flagrant.

La précaution la plus naturelle à prendre contre une action si rapide et si multipliée, c'est d'appeler l'intérêt au secours de la sagesse, et d'assurer d'avance, soit au citoyen blessé dans son honneur, soit à la société offensée dans ses intérêts les plus chers, un gage toujours prêt pour la réparation d'un dommage toujours imminent. De là l'établissement des cautionnements.

Il n'est pas nécessaire de justifier devant vous cette utile mesure. Rien n'est plus conforme à l'esprit de la Charte, car elle a voulu qu'une certaine quantité de propriété fût à la fois le signe et la garantie de la propriété politique. Le cens de l'électeur, le cens de l'éligible, sont aussi des cautionnements... Dans le grand intérêt de la sécurité de l'État, la Charte a concentré le plus précieux des droits politiques sur

la tête de 80,000 électeurs et de 16,000 éligibles ; et vous hésiteriez à demander aux journalistes, qui influent si puissamment sur les électeurs, qui sont associés à la préparation et à la discussion des lois, qui exercent une si vaste et si rapide influence, la garantie d'un cautionnement !

Si on exige du notaire, de l'agent de change, des officiers publics de tout genre, une pareille garantie, afin qu'ils n'abusent pas de la confiance dont ils sont dépositaires, n'est-il pas naturel d'y avoir recours lorsqu'il s'agit d'une sorte d'enseignement public qui peut compromettre à chaque instant les intérêts généraux et privés ?

La loi du 9 juin 1819, qui avait institué les cautionnements, n'y avait soumis que les journaux ou écrits périodiques consacrés, en tout ou en partie, aux nouvelles ou matières politiques. Les auteurs du nouveau projet pensent que cette distinction repose sur une erreur et qu'elle est impraticable.

Il est des liens moraux entre toutes les connaissances humaines, disait à ce sujet M. le garde des sceaux ; et les limites qui séparent les sciences sont presque toujours insaisissables. A mesure que nous avançons dans les voies du gouvernement constitutionnel, de grands intérêts politiques occupent presque exclusivement l'attention du public.

Les écrivains qui rédigent les écrits quotidiens ou quasi quotidiens destinés à la simple littérature éprouvent le besoin d'empreindre de cette couleur les articles qu'ils publient. Notre langue est si complaisante, l'esprit français si vif, qu'il ne leur a point été difficile d'envahir le domaine de la politique avec des allusions plus ou moins fines. Il est d'ailleurs impossible à ces feuilles de se livrer à la littérature sérieuse.

Il faudrait à ces journaux un nombre beaucoup trop grand de rédacteurs capables ; ils ne peuvent se les procurer. Les affiches des théâtres, les anecdotes dramatiques, ne suffiraient pas à combler le vide de leurs colonnes. Ils spéculent sur la malignité publique, ils travestissent la politique, ils parodient les actes, ils ridiculisent les personnes, ils renouvellent enfin journellement, au sein d'une société monarchique et polie, le scandale de ces personnalités satiriques que la démocratie athénienne ne permettait à son théâtre que deux ou trois fois par année.

Et qu'on ne dise pas que les tribunaux sont institués pour réprimer de tels abus. Lorsqu'il s'agit de répression, il ne faut point laisser aux

juges de questions vagues à décider, ils ne doivent être appelés qu'à statuer sur des faits précis. C'est dénaturer leur institution que de les forcer à rechercher si une épigramme est politique ou littéraire ; c'est transformer une cour en académie, et nos dispositions pénales en un texte de dissertation.

En résumé, le cautionnement n'est pas une peine qu'on impose, mais une garantie qu'on exige. L'occasion du délit est aussi prochaine pour ce qu'on appelle journaux littéraires que pour les journaux politiques. Aussi le projet de loi attache-t-il le cautionnement à la périodicité, qui est un caractère apparent et facile à constater...

Entrant ensuite dans l'analyse des dispositions proposées, le garde des sceaux en expliquait et en justifiait successivement les motifs.

L'échelle des cautionnements y était graduée, comme celle de la périodicité, suivant les chances de délit et de dommage que les journaux pouvaient offrir, et le projet prenait pour base la quotité du cautionnement fixé par la loi de 1819 (200,000 fr.), lequel restait le même pour toutes les feuilles qui paraîtraient plus d'une fois par semaine.

Quelques exceptions concernant les feuilles consacrées aux avis, annonces, mercuriales de marchés, etc., se justifiaient d'elles-mêmes.

Mais, dans l'intérêt des lettres, des sciences et des arts, le projet réservait au roi la faculté de dispenser, sur la demande d'une des quatre académies de l'Institut royal, tout journal scientifique et littéraire qui ne paraîtrait pas plus d'une fois par semaine, de fournir le cautionnement exigé.

Le jugement des délits commis par la voie de la presse restait attribué aux tribunaux ordinaires.

Ce projet fut attaqué des deux côtés dans les Chambres, avec une égale vivacité, mais par des motifs tout différents ; la gauche se plaignait de ses exigences et de ses

rigueurs ; la droite accusait ses concessions et ses faiblesses.

La discussion porta principalement sur le cautionnement et sur le jury.

Si l'on doit regarder les journaux libres comme un des éléments constitutifs de notre organisation, disait M. Molé, il ne faut pas moins leur reconnaître une influence qui peut devenir nuisible et même funeste à la société. On ne peut donc pas les considérer comme une simple industrie, et rien n'est plus juste et plus rationnel que de les soumettre à un cens, comme la Charte l'a fait pour l'exercice des droits politiques. On ne saurait, sans retomber dans l'examen préalable, sans attenter à la liberté même, imaginer une garantie plus certaine que celle du cens. Exiger des journalistes un cautionnement, c'est exiger de ceux qui peuvent faire tant de bien et tant de mal qu'ils aient des engagements préalables avec le bien.

A quoi M. Viennet répondait :

L'invention du cautionnement remonte à une date ancienne. Il y a trente-huit ans qu'on s'occupe de réprimer les écarts du journalisme, et, comme tous les gouvernements veulent sortir du droit commun, il en résulte qu'après discussion, cent mémoires, quatre cents discours, mille articles de gazettes, nous ne savons encore comment nous y prendre. Assimilez les délits de la presse aux délits qui leur sont analogues, et le code pénal suffira pour les réprimer.

Sur le jury, M. de Montbel s'exprimait ainsi :

Les délits de la presse sont indéfinissables.

Tout le monde sait ce que c'est qu'un vol, un faux, un incendie, un meurtre. — Personne ne peut dire ce qui constitue une *offense* ou une *attaque* par la pensée écrite.

Tous les délits résultant des faits tombent sous le sens, et peuvent être jugés avec cette conformité de sensations dont le ciel a doué l'homme pour qu'il y eût quelque harmonie dans sa société. — Tous les délits commis par la publication de la pensée sont purement intellectuels ; la conscience en a le sentiment, mais l'esprit échoue presque toujours devant une démonstration rigoureuse.

Dans les délits ordinaires, la criminalité du fait n'est jamais contes-

tée ; le dissentiment s'établit toujours sur les preuves qui désignent le coupable ou marquent son intention. — Dans les délits intellectuels, le fait matériel, c'est l'écrit ; la preuve du délit, c'est l'écrit ; la preuve du coupable, c'est encore l'écrit, qui dépose contre le signataire.

Tout devrait être terminé ; rien n'est commencé pour la conviction de la culpabilité. Pourquoi cela?

Vous entendez une phrase dans un sens, l'auteur l'écrivait dans un autre sens. Vous donnez à un mot telle signification, l'écrivain l'employait dans une autre acception. Vous apercevez une allusion là où la pensée n'avait placé qu'un trait direct. Vous incriminez ce passage en l'isolant, il s'excuse par la liaison avec ce qui suit ou ce qui précède. Vous consultez la couleur politique de l'écrivain pour discerner la couleur de sa pensée ; mais il craint à son tour que la couleur politique du juge ne devienne celle de son jugement. Où la puissance de la raison humaine s'arrête dans la définition et la démonstration des délits, commence le règne de la conscience exerçant son pouvoir arbitraire.

Qu'est-ce que la magistrature ? Une puissance de raisonnement assujettie à des règles, limitée par des principes, à laquelle, dit très-bien M. le garde des sceaux, il ne faut jamais proposer des questions vagues.

Qu'est-ce que le jury? L'arbitraire de la conscience.

Laquelle de ces deux institutions correspond mieux par sa nature à la nature des délits intellectuels?

Le jury trouvait encore dans M. Cormenin un défenseur non moins éloquent.

Ce sont, disait le célèbre publiciste des délits de la presse, choses impalpables, qui ne se mesurent point au compas du juge. Le juré seul semble propre à bien apprécier le sens intime et la portée spéciale d'une parole, d'un écrit, d'un acte intellectuel. Le juge vient ensuite, qui applique au délit reconnu et constaté, non une règle de droit, mais une peine.

Le lieu, le temps, les circonstances, la moralité de l'acte, les effets généraux de son impression, l'état paisible ou agité du pays, voilà ce qui se sent rapidement, plus que ce qui se peut nettement définir. Or le juré, qui vit beaucoup plus que les légistes au milieu de toutes ces scènes émouvantes et de ces luttes animées, le juré, qui vient d'en être, comme malgré lui, le témoin et l'observateur, les recueille dans sa pensée et les réfléchit dans sa déclaration ; il exprime, au vrai et au présent, l'état et les besoins de l'opinion publique.

Nous avons donc raison de dire que le jugement par jurés est ici plus sincère que celui de tout autre juge, parce qu'il est ici plus conforme à la nature des choses.

Nous avons ajouté qu'il était aussi plus favorable au développement de nos institutions. En effet, il serait bon, selon nous, de soumettre le plus possible au jugement du pays tous les délits, sans distinction, qui affectent les personnes et les choses du pays. Sans doute, nos mœurs, nos habitudes, nos préjugés, notre organisation judiciaire résistent encore à ces changements! Mais lorsque les publicistes, qui commencent toujours ce que nous finissons, auront, en les résumant, éclairé les esprits, alors il faudra bien simplifier les rouages trop compliqués de nos procédures ; alors on sentira que le jury doit être établi pour tous les délits de police correctionnelle. Car ces délits, comme les crimes, constituent des faits ou des actes appréciables par les jurés...

C'est au jury de la presse à préparer cette heureuse révolution dans nos institutions judiciaires.

Sans le jury, que deviendrait la presse, et que serait devenue la civilisation sans la presse? la presse, qui, se dégageant des ténèbres de la barbarie, et secondée par la religion chrétienne, religion par excellence de l'entendement et de la liberté, a substitué partout à l'action et aux théories brutales de la force les conquêtes lumineuses de l'intelligence ; qui a organisé sur tous les points du globe, entre les nations les plus éloignées et les plus différentes, les rapides communications de la pensée humaine ; qui, par la révolution continuelle des idées, change et renouvelle sans cesse la face et les destinées de l'univers ; la presse qui, par une étonnante faculté, porte en soi ce qu'il y a de plus mortel et ce qu'il y a de plus vital, ce qui attire et ce qui repousse, ce qui enchaîne et ce qui déchire, ce qui précipite et ce qui retient ; la presse qui ne succombe que pour se relever, qui ne s'épuise que pour se reproduire ; qui, toute prête à périr, ne trouve son salut que dans la vigueur prodigieuse de sa constitution, et qui, sans le secours de personne, se guérit elle-même par ses propres excès !

Le jury et la liberté de la presse se confondent tellement par leur origine, par leur nature, par leurs besoins et par leurs effets, que si le jury n'existait pas pour le jugement des crimes ordinaires, il faudrait l'inventer pour le jugement des délits de la presse.

Le projet fut, malgré tout, adopté à une assez grande

majorité, avec quelques amendements qui tempéraient un peu la sévérité de certaines de ses dispositions.

La loi de 1828, malgré tout ce qu'elle laissait à désirer, constituait cependant un notable progrès. « La presse, dit un écrivain qu'on ne suspectera point de partialité, M. Mignet (*Éloge de Portalis*), la presse, soustraite au joug de la censure, délivrée des procès de tendance, releva désormais, pour des infractions précises, d'une justice qui n'eut rien d'arbitraire. La loi destinée à la régir reposa sur des principes conformes à l'intérêt général, qui, chez une nation librement constituée, veut que la presse ne soit pas asservie, salutaires à l'ordre public, qui demande qu'elle ne soit pas licencieuse, lui permettant de se livrer à la discussion la plus étendue sur les actes du gouvernement sans menacer son existence, d'éclairer l'opinion sans troubler l'État. »

En résumé, la presse périodique était affranchie des entraves de l'autorisation et de la censure ; la faculté de publier un journal était de nouveau reconnue à tout Français majeur jouissant de ses droits civils, sous la seule condition du cautionnement, dont le taux même était abaissé. Mais le jugement des délits commis par la voie de la presse était laissé aux tribunaux correctionnels, et la presse demeurait soumise à des mesures répressives trop rigoureuses. Peut-être eût-il été difficile de faire plus dans les circonstances, et le temps manqua au ministère Martignac pour achever son œuvre de transaction.

L'avénement du ministère Polignac était, pour la liberté, une menace et comme un défi. Ce fut dès lors un duel à mort entre la presse et le gouvernement de Charles X, jusqu'à ce que le cabinet se détermina, pour écraser ses ennemis, à recourir aux coups d'État.

Le 26 juillet 1830, paraissaient au *Moniteur* les fameuses

ordonnances, qui n'allaient à rien moins qu'à supprimer le régime représentatif et à ravir à la France le fruit de quinze années de luttes.

Ces ordonnances étaient précédées d'un rapport au roi, signé par tous les ministres, qui est bien l'acte d'accusation le plus foudroyant qui ait jamais été lancé contre la presse. L'impartialité nous fait un devoir de reproduire, au moins par extrait, cet important document.

Sire, vos ministres seraient peu dignes de la confiance dont Votre Majesté les honore, s'ils tardaient plus longtemps à placer sous vos yeux un aperçu de notre situation intérieure, et à signaler à votre haute sagesse les dangers de la presse périodique.

A aucune époque, depuis quinze années, cette situation ne s'était présentée sous un aspect plus grave et plus affligeant. Malgré une prospérité matérielle dont nos annales n'avaient jamais offert d'exemple, des signes de désorganisation et des symptômes d'anarchie se manifestent presque sur tous les points du royaume...

Une malveillance active, ardente, infatigable, travaille à ruiner tous les fondements de l'ordre, et à ravir à la France le bonheur dont elle jouit sous le sceptre de ses rois. Habile à exploiter tous les mécontentements et à soulever toutes les haines, elle fomente parmi les peuples un esprit de défiance et d'hostilité envers le pouvoir, et cherche à semer partout des germes de troubles et de guerre civile...

Il faut bien le reconnaître, ces agitations, qui ne peuvent s'accroître sans de grands périls, sont presque exclusivement produites par la liberté de la presse.

Une loi sur les élections, non moins féconde en désordres, a sans doute concouru à les entretenir; mais ce serait nier l'évidence que de ne pas voir dans les journaux le principal foyer d'une corruption dont les progrès sont chaque jour plus sensibles, et la première source des calamités qui menacent le royaume.

L'expérience, Sire, parle plus hautement que les théories. Des hommes éclairés sans doute, et dont la bonne foi, d'ailleurs, n'est pas suspecte, entraînés par l'exemple mal compris d'un peuple voisin, ont pu croire que les avantages de la presse périodique en balanceraient les inconvénients, et que ses excès se neutraliseraient par des effets contraires. Il n'en a pas été ainsi; l'épreuve est décisive, et la question est maintenant jugée dans la conscience publique.

A toutes les époques, en effet, la presse périodique n'a été et il est dans sa nature de n'être qu'un instrument de désordre et de sédition.

Que de preuves nombreuses et irrécusables à apporter à l'appui de cette vérité ! C'est par l'action violente et non interrompue de la presse que s'expliquent les variations trop subites, trop fréquentes, de notre politique intérieure. Elle n'a pas permis qu'il s'établit en France un système régulier et stable de gouvernement, ni qu'on s'occupât avec quelque suite d'introduire dans toutes les branches de l'administration publique les améliorations dont elles sont susceptibles. Tous les ministères, depuis 1814, quoique formés sous des influences diverses et soumis à des directions opposées, ont été en butte aux mêmes traits, aux mêmes attaques et au même déchaînement de passions. Les sacrifices de tout genre, les concessions de pouvoir, les alliances de partis, rien n'a pu les soustraire à cette commune destinée.

Ce rapprochement seul, si fertile en réflexions, suffirait pour assigner à la presse son véritable, son invariable caractère. Elle s'applique, par des efforts soutenus, persévérants, répétés chaque jour, à relâcher tous les liens d'obéissance et de subordination, à user les ressorts de l'autorité publique, à la rabaisser, à l'avilir dans l'opinion des peuples, et à lui créer partout des embarras et des résistances.

Son art consiste, non pas à substituer à une trop facile soumission d'esprit une sage liberté d'examen, mais à réduire en problème les vérités les plus positives ; non pas à provoquer sur les questions politiques une controverse franche et utile, mais à les présenter sous un faux jour et à les résoudre par des sophismes.

La presse a jeté ainsi le désordre dans les intelligences les plus droites, ébranlé les convictions les plus fermes, et produit au milieu de la société une confusion de principes qui se prête aux tentatives les plus funestes. C'est par l'anarchie dans les doctrines qu'elle prélude à l'anarchie dans l'État.

Il est digne de remarque, Sire, que la presse périodique n'a pas même rempli sa plus essentielle condition, celle de la publicité. Ce qui est étrange, mais ce qui est vrai à dire, c'est qu'il n'y a pas de publicité en France, en prenant ce mot dans sa juste et rigoureuse acception. Dans l'état des choses, les faits, quand ils ne sont pas entièrement supposés, ne parviennent à la connaissance de plusieurs millions de lecteurs que tronqués, défigurés, mutilés de la manière la plus odieuse. Un épais nuage, élevé par les journaux, dérobe la vérité, et intercepte, en quelque sorte, la lumière entre le gouvernement et les peuples...

Ce n'est pas tout. La presse ne tend pas moins qu'à subjuguer la souveraineté et à envahir les pouvoirs de l'État. Organe prétendu de l'opinion publique, elle aspire à diriger les débats des deux Chambres, et il est incontestable qu'elle y apporte le poids d'une influence non moins fâcheuse que décisive. Cette domination a pris, surtout depuis deux ou trois ans, dans la Chambre des députés, un caractère manifeste d'oppression et de tyrannie. On a vu, dans cet intervalle de temps, les journaux poursuivre de leurs insultes et de leurs outrages les membres dont le vote leur paraissait incertain ou suspect. Trop souvent, Sire, la liberté des délibérations dans cette Chambre a succombé sous les coups redoublés de la presse...

On ne saurait qualifier en termes assez sévères la conduite des journaux de l'opposition dans des circonstances récentes. Après avoir eux-mêmes provoqué une adresse attentatoire aux prérogatives du trône, ils n'ont pas craint d'ériger en principe la réélection des 221 députés, dont elle est l'ouvrage.

Mais de tous les excès de la presse, le plus grave peut-être, c'est son attitude en face de l'expédition contre Alger: elle en a critiqué avec une violence inouïe les causes, les moyens, les préparatifs, les chances de succès; par une indigne trahison, elle s'est attachée à publier tous les secrets de l'armement; bien plus, elle n'a pas craint de jeter le découragement dans l'armée.

Ce qu'elle ose faire chaque jour dans l'intérieur du royaume ne va pas moins qu'à dissoudre les liens de la société. Une diffamation systématique va atteindre, ou de près ou de loin, jusqu'au plus humble des agents du pouvoir, et la religion et le prêtre ne sont pas poursuivis avec moins d'ardeur par les traits envenimés de la presse périodique.

Nulle force, il faut l'avouer, n'est capable de résister à un dissolvant aussi énergique que la presse. A toutes les époques où elle s'est dégagée de ses entraves, elle a fait irruption, invasion dans l'État. On ne peut qu'être singulièrement frappé de la similitude de ses effets depuis

quinze ans, malgré la diversité des circonstances, et malgré le changement des hommes qui ont occupé la scène politique. Sa destinée est, en un mot, de recommencer la Révolution, dont elle proclame hautement les principes. Placée et replacée à plusieurs intervalles sous le joug de la censure, elle n'a autant de fois ressaisi la liberté que pour reprendre son ouvrage interrompu. Afin de le continuer avec plus de succès, elle a trouvé un actif auxiliaire dans la presse départementale, qui, mettant aux prises les jalousies et les haines locales, semant l'effroi dans l'âme des hommes timides, harcelant l'autorité par d'interminables tracasseries, a exercé une influence presque décisive sur les élections.

Ces derniers effets, Sire, sont passagers ; mais des effets plus durables se font remarquer dans les mœurs et dans le caractère de la nation. Une polémique ardente, mensongère et passionnée, école de scandale et de licence, y produit des changements graves et des altérations profondes ; elle donne une fausse direction aux esprits, les remplit de préventions et de préjugés, les détourne des études sérieuses, nuit aux progrès des arts et des sciences, excite parmi nous une fermentation toujours croissante, entretient jusque dans le sein des familles de funestes dissensions, et pourrait par degrés nous ramener à la barbarie.

Contre tant de maux enfantés par la presse périodique, la loi et la justice sont également réduites à confesser leur impuissance.

L'insuffisance ou plutôt l'inutilité des précautions établies dans les lois en vigueur est démontrée par les faits ; la poursuite juridique se lasse, la presse séditieuse ne se lasse jamais. Ce qui est également démontré par les faits, c'est que la sûreté publique est compromise par la licence de la presse. Il est temps, il est plus que temps, d'en arrêter les ravages. Il n'est qu'un seul moyen d'y parvenir : c'est de rentrer dans la Charte.

Si les termes de l'article 8 sont ambigus, son esprit est manifeste. Il est certain que la Charte n'a pas concédé la liberté des journaux et des écrits périodiques. Le droit de publier ses opinions personnelles n'implique sûrement pas le droit de publier, par voie d'entreprise, les opinions d'autrui. L'un est l'usage d'une faculté que la loi a pu laisser ibre ou soumettre à des restrictions ; l'autre est une spéculation d'in-

dustrie qui, comme les autres et plus que les autres, suppose la surveillance de l'autorité publique.

Les intentions de la Charte à ce sujet sont exactement expliquées dans la loi du 21 octobre 1814, qui en est, en quelque sorte, l'appendice : on peut d'autant moins en douter, que cette loi fut présentée aux Chambres le 5 juillet, c'est-à-dire un mois après la promulgation de la Charte. En 1819, à l'époque même où un système contraire prévalut dans les Chambres, il y fut hautement proclamé que la presse périodique n'était point régie par la disposition de l'article 8. Cette vérité est d'ailleurs attestée par les lois mêmes qui ont imposé aux journaux la condition du cautionnement.

Il ne restait plus qu'à se demander comment devait s'opérer ce retour à la Charte et à la loi du 21 octobre 1814. La gravité des circonstances présentes avaient résolu cette question... Le droit, comme le devoir, d'assurer le maintien de la constitution de l'État, est l'attribut inséparable de la souveraineté. Cette maxime, qui a pour elle et la sanction des temps et l'aveu de tous les publicistes de l'Europe, avait une sanction plus positive encore, celle de la Charte elle-même : l'article 14 investissait le roi d'un pouvoir suffisant, non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables.

D'impérieuses nécessités ne permettaient plus de différer l'exercice de ce pouvoir suprême ; le moment était venu de recourir à des mesures qui rentraient dans l'esprit de la Charte, mais qui étaient en dehors de l'ordre légal, dont toutes les ressources avaient été inutilement épuisées.

En conséquence, les ministres, convaincus que force resterait à la justice, proposaient au roi la signature de trois ordonnances, la première suspendant la liberté de la presse périodique, la deuxième dissolvant la Chambre

des députés, et la troisième « réformant, selon les principes de la Charte, le régime d'élection dont l'expérience avait fait sentir les inconvénients. »

L'ordonnance concernant la presse était brève autant que radicale dans ses dispositions.

Art. 1er. La liberté de la presse périodique est suspendue.

Art. 2. Les dispositions des articles 1, 2 et 9 du titre Ier de la loi du 21 octobre 1814 sont remises en vigueur.

En conséquence, nul journal ou écrit périodique ou semi-périodique, établi ou à établir, sans distinction des matières qui y seront traitées, ne pourra paraître, soit à Paris, soit dans les départements, qu'en vertu de l'autorisation qu'en auront obtenue de nous séparément les auteurs et l'imprimeur.

Cette autorisation devra être renouvelée tous les trois mois.

Elle pourra être révoquée.

Art. 3. L'autorisation pourra être provisoirement accordée et provisoirement retirée par les préfets aux journaux et ouvrages périodiques et semi-périodiques publiés ou à publier dans les départements.

Art. 4. Les journaux et écrits publiés en contravention à l'article 2 seront immédiatement saisis.

Les presses et caractères qui auront servi à leur impression seront placés dans un dépôt public et sous scellés, ou mis hors de service.

Art. 5. Nul écrit au-dessous de vingt feuilles d'impression ne pourra paraître qu'avec l'autorisation de notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur, à Paris, et des préfets dans les départements.

Tout écrit de plus de vingt feuilles d'impression qui ne constituera pas un même corps d'ouvrage, sera également soumis à la nécessité de l'autorisation.

Les écrits publiés sans autorisation seront immédiatement saisis.

Les presses et caractères qui auront servi à leur impression seront placés dans un dépôt public et sous scellés, ou mis hors de service.

Art. 6. Les mémoires sur procès et les mémoires des sociétés savantes ou littéraires sont soumis à l'autorisation préalable s'ils traitent, en tout ou en partie, de matières politiques, cas auquel les mesures prescrites par l'article 5 leur sont applicables.

Et le même jour le préfet de police, répondant à l'atti-

tude hostile des journalistes, faisait afficher l'ordonnance suivante :

Art. 1er. Tout individu qui distribuera des écrits imprimés dans lesquels ne se trouvera pas l'indication vraie des noms, profession e demeure de l'auteur ou de l'imprimeur, ou qui donnera à lire au public les mêmes écrits, sera immédiatement conduit devant le commissaire de police du quartier, et les écrits seront saisis.

Art. 2. Tout individu tenant cabinet de lecture, café, etc., qui y donnera à lire des journaux ou autres écrits imprimés en contravention à l'ordonnance du roi du 25 de ce mois sur la presse, sera poursuivi comme complice des délits que ces journaux ou écrits pourraient constituer, et son établissement sera provisoiroment fermé.

Les journalistes, en effet, frappés les premiers par les ordonnances, avaient été aussi les premiers à relever la tête. Réunis dans les bureaux du *National*, ils y avaient signé, à l'instigation de M. Thiers, dont le rôle et l'influence, dans cette crise, furent très-nets, très-décidés, une protestation, qui avait été immédiatement imprimée, malgré les prohibitions de la police, et répandue à un nombre considérable d'exemplaires.

On a souvent annoncé depuis six mois, y était-il dit, que les lois seraient violées, qu'un coup d'État serait frappé. Le bon sens public se refusait à le croire, le ministère repoussait cette supposition comme une calomnie ; cependant le *Moniteur* a publié enfin ces mémorables ordonnances, qui sont la plus éclatante violation des lois. Le régime légal est donc interrompu ; celui de la force est commencé.

Dans la situation où nous sommes placés, l'obéissance cesse d'être un devoir. Les citoyens appelés les premiers à obéir sont les écrivains des journaux ; ils doivent donner les premiers l'exemple de la résistance à l'autorité, qui s'est dépouillée du caractère de la loi...

Nous essayerons de publier nos feuilles sans demander l'autorisation qui nous est imposée ; nous ferons tous nos efforts pour qu'elles puissent arriver à toute la France...

Le gouvernement a perdu aujourd'hui le caractère de légalité qui commande l'obéissance. Nous lui résistons pour ce qui nous con-

cerne ; c'est à la France à juger jusqu'où doit s'étendre sa propre résistance.

Et le lendemain 27, *le National*, *le Temps* et quelques autres journaux parurent à l'heure habituelle, portant en tête la protestation rédigée la veille, et ils furent enlevés par milliers et répandus dans tous les quartiers.

Des mandats d'amener furent lancés contre les signataires de la protestation et contre les imprimeurs des journaux insurgés ; mais l'exécution de ces mandats rencontra la plus vive résistance, et il s'ensuivit des scènes qui ajoutèrent beaucoup à l'irritation.

Cependant quelques imprimeurs, intimidés, et craignant de voir leurs presses détruites, refusèrent de les prêter davantage. Les journaux n'hésitèrent pas à en appeler de l'arbitraire à la loi, et à invoquer l'appui des tribunaux. A cette occasion furent rendus deux jugements qui marqueront dans l'histoire de la presse.

M. de Belleyme, président du tribunal civil, jugeant en référé, condamna l'imprimeur du *Commerce* à continuer l'impression de ce journal, par le motif que l'ordonnance du 25 juillet, n'ayant point été insérée au *Bulletin des lois*, n'était pas obligatoire.

Le tribunal de commerce, sous la présidence de M. Ganneron, alla beaucoup plus loin : il condamna l'imprimeur du *Courrier français* à imprimer cette feuille dans les vingt-quatre heures pour tout délai.

Attendu qu'en vain, pour se soustraire à ses obligations, Gaultier de Laguionie oppose un avis du préfet de police contenant l'injonction d'exécuter une ordonnance du 25 de ce mois ;

Que cette ordonnance, contraire à la Charte, ne saurait être obligatoire, ni pour la personne sacrée et inviolable du roi, ni pour les citoyens aux droits desquels elle porte atteinte ;

Qu'aux termes mêmes de la Charte, les ordonnances ne peuvent être faites que pour l'exécution et la conservation des lois, et que l'ordon-

nance précitée aurait, au contraire, pour effet la violation des dispositions de la loi du 28 juillet 1828.

Ce jugement mémorable, que l'on regarda, dit un écrivain, comme la législation de l'insurrection, fut aussitôt imprimé, affiché et distribué dans tous les quartiers de Paris.

Peu d'instants après s'engageait la bataille qui devait briser le trône de Charles X.

QUATRIÈME ÉPOQUE. — 1830-1868

MISE EN PRATIQUE

MONARCHIE DE JUILLET

Après quinze ans d'une lutte mémorable, la liberté était demeurée triomphante. La presse avait accompli son œuvre ; son rôle, au point de vue du principe, victorieusement posé, son rôle militant était en quelque sorte terminé. Il y eut des luttes encore, et de passionnées, mais des luttes de personnalités plutôt que de principes ; et, pour qui considère l'œuvre de la presse dans son ensemble, durant le règne de Louis-Philippe, elle se montre beaucoup plus attachée et plus habile à démolir qu'à édifier.

Le gouvernement de 1830, issu d'une révolution faite pour et par la presse, devait se montrer bienveillant pour elle, et il le fut jusqu'à la faiblesse.

La nouvelle Charte proclama une fois de plus le droit pour tout Français de publier et de faire imprimer ses opinions en se conformant aux lois, et déclara que la censure ne pourrait jamais être rétablie.

Une loi du 8 octobre rendit aux cours d'assises, c'est-à-dire au jury, la connaissance des délits commis au moyen de l'imprimerie[1]; et une autre, du 8 avril 1831, simplifia la procédure en cette matière, en permettant la citation directe devant le jury.

L'appréciation de tous les actes du gouvernement et sa direction générale étaient livrées sans réserve aux controverses et à l'appréciation de tous les partis. Seulement, pour protéger la majesté royale, une loi fut portée le 29 novembre, qui, abrogeant l'article 2 de celle de 1822, et appropriant ses dispositions au régime nouveau, consacrait le principe de l'irresponsabilité du chef de l'État, et punissait les attaques par la voie de la presse contre les droits et l'autorité du roi et des Chambres.

Ajoutons enfin que d'autres lois réduisirent considérablement le taux du cautionnement, et abaissèrent les droits de timbre et de port des journaux.

En résumé, à aucune époque la presse n'avait eu en France une plus grande somme de liberté. Les partis en usèrent et en abusèrent, pendant cinq années, avec une audace à peine croyable aujourd'hui.

Toute commotion politique laisse derrière elle des aspirations déçues et des regrets implacables ; de là deux genres d'attaques qui viennent assaillir tout établissement nouveau. Heureux encore si deux ennemis si divers ne se liguent pas bientôt ensemble contre lui!

Ainsi arriva-t-il en 1830. La monarchie de Juillet eut à son origine et a conservé pendant toute sa durée deux

[1] Et, chose remarquable, ce fut sur le rapport de M. de Martignac, qui s'y était refusé en 1828, et qui, converti par la révolution de Juillet, s'exprimait ainsi : « C'est par la société elle-même, par ceux qui en sortent pour remplir une mission temporaire et qui y rentreront après l'avoir remplie, que l'appréciation des délits de la presse peut être faite avec le plus de certitude. »

sortes d'adversaires, ceux qu'elle avait remplacés et ceux qu'elle avait empêchés d'arriver : le parti monarchique, que la révolution avait douloureusement blessé dans ses intérêts et ses affections, et un autre parti, formé des nuances de l'opposition de quinze ans, dont l'idéal n'avait pas été atteint.

Quand on se prend « à considérer les difficultés sans nombre qui entourèrent le berceau de ce règne : conseillers de la couronne donnant la main à l'émeute, hostilité de l'aristocratie territoriale et historique, haine déclarée des ministres de la religion, conspiration patente des républicains soulevant les masses populaires, on ne voit qu'une seule force qui ait pu combattre et vaincre tant d'éléments de ruine : la conviction de la conscience publique que le gouvernement avait raison, — et cette conviction, ajoute M. Vingtain, il la devait à la liberté de la presse. »

Cependant la presse était une arme redoutable dans les mains des partis hostiles, et, parmi tous leurs moyens d'attaque, ils exploitaient celui-là avec une audace et une persévérance qui ne laissaient aucun repos au gouvernement et le mettaient dans une grande perplexité. La France avait alors, quoi qu'on en ait dit, le goût très-vif de la liberté, et la préoccupation de la monarchie de 1830 était de satisfaire ce goût de liberté sans nuire à l'ordre : elle mettait tous ses efforts à concilier ces deux grands intérêts moraux de toute société ; elle voulait, en un mot, fonder en France un gouvernement légal et libre. Si elle fut entraînée à des rigueurs, la faute en fut tout entière à l'implacable acharnement de ses ennemis, et il faut lui rendre cette justice qu'en luttant contre leurs attaques furieuses, elle entreprit de les vaincre uniquement par les lois, et par des lois rendues et appliquées en présence de la liberté.

Bientôt, en effet, la longanimité n'avait plus été permise. Des émeutes périodiques ensanglantaient les rues de la capitale, jetant l'inquiétude dans les esprits, la perturbation dans les affaires. C'était à l'existence même du gouvernement, bien plus, aux bases fondamentales de la société elle-même, que s'adressaient les coups de la presse ennemie. Le pouvoir devait abdiquer ou se défendre.

Pressé par l'évidence du danger, par les clameurs des amis de l'ordre, par l'effroi que répandaient dans le public ces attaques désordonnées, le gouvernement se résolut à la résistance. Le garde des sceaux, M. Barthe, en donna le signal par une circulaire adressée aux procureurs généraux.

La presse, leur disait-il, et particulièrement celle des journaux, a outre-passé les limites qu'il est interdit à toute discussion de franchir. Je n'ai pas besoin de provoquer vos poursuites contre ces attaques cyniques dont plus d'une fois la personne même du prince a été l'objet...

Au lieu de se renfermer dans la critique des doctrines et des actes du gouvernement, quelques écrivains, s'excitant par une déplorable émulation, ont mis en question le gouvernement même dans son principe et dans son essence... Il n'en saurait être ainsi... Nier ou mettre en question le principe du gouvernement est toujours un délit... Toute attaque dirigée contre les bases de notre droit public doit être punie ; la paix publique y est intéressée...

La licence de ces ennemis déclarés de l'ordre a déjà porté ses fruits. Des paroles provocatrices ont été suivies d'actes hostiles. Nul n'oserait prétendre que, dans cette dépravation politique qui, dans la Vendée comme à Paris, a préludé à la guerre civile par l'assassinat, ces prédications quotidiennes en faveur de la dynastie déchue ou de la république n'ont armé aucun bras, et n'ont pas exercé la plus déplorable influence...

Vous n'hésiterez pas à vous servir de toutes les ressources que la législation vous offre contre ces délits... Un pays où la législation serait assez obscure pour qu'un écrivain convaincu d'attaques contre le principe de la constitution et l'essence du gouvernement ne fût pas condamné, serait livré à des périls sans cesse renaissants.

Le ministère s'engagea donc dans une série de procès de presse qui étaient loin d'atteindre tous les cas dignes de poursuite, ni de satisfaire aux instances de ses amis, mais qui ramenaient sans cesse les mêmes questions, les mêmes délits, les mêmes scènes, souvent les mêmes accusés. La plupart de ces procès aboutirent à des acquittements scandaleux, qui révélaient la faiblesse des jurés, quelquefois celle des juges, et qui redoublaient l'audace des assaillants. Les cours d'assises et les tribunaux devinrent des théâtres sur lesquels les conspirateurs ne craignaient pas de paraître et se déployaient plus arrogamment encore qu'ils ne l'avaient fait dans leurs écrits.

Un tableau — dressé en 1833 — des procès de presse intentés jusque-là par le gouvernement de Juillet, en porte le nombre à 411, et il en serait résulté 143 condamnations, donnant 65 ans de prison et 350,000 fr. d'amende [1]. Pour sa part, *la Tribune*, pendant une existence d'environ quatre années, fut l'objet de 111 poursuites, qui aboutirent à 20 condamnations, formant un total de 49 années de prison et 157,630 fr. d'amende. Or, il est de notoriété que ce journal, qui était lu surtont dans les clubs, dans les ateliers et dans les cabarets, n'eut jamais qu'un nombre d'abonnés tout à fait insuffisant pour couvrir ses frais; mais, à la suite de tous ses procès, d'abondantes souscriptions lui venaient en aide, que grossissaient les bourses légitimistes, et à l'insuffisance desquelles suppléaient, dit-on, des libéralités mystérieuses. Lors d'une condamnation dont elle fut frappée par la Chambre des députés, qu'elle avait traitée de *prostituée*, Chateaubriand souscrivit publiquement pour 50 fr., *la Gazette* pour 1,000 fr.

Disons, d'ailleurs, que les journaux démocrates étaient efficacement soutenus dans leur lutte par une association

[1] Sarraus jeune, *Louis-Philippe et la contre-révolution de* 1830, t. Ier, p. 306.

fondée à cet effet, par la *Société pour la défense de la presse patriote*. Cette société, moins importante par le nombre que par la qualité de ses membres, dont plusieurs appartenaient à la Chambre des députés, avait bientôt pris des développements considérables, et plus tard elle avait ajouté à son but primitif la *défense de la liberté individuelle*. Les cotisations de ses membres et les dons volontaires qui lui étaient faits étaient employés à venir en aide aux journaux pour le payement de leurs amendes, à fournir une allocation mensuelle aux écrivains *patriotes* condamnés à la prison, à subventionner la publication de brochures, de pamphlets ou de libelles anarchistes.

Toutes les poursuites demeurant impuissantes contre l'audace des partis, le gouvernement chercha son salut, celui de la société, dans des lois plus efficaces, plus énergiquement répressives.

Il essaya d'abord d'attaquer le mal dans ses instruments les plus directs, les crieurs publics, colporteurs d'imprimés, qui étaient les agents les plus actifs des rapports entre le parti révolutionnaire et les classes populaires. Une loi avait été portée, le 10 décembre 1830, pour réglementer cette profession ; mais elle n'astreignait ceux qui voulaient l'exercer qu'à la déclaration devant, l'autorité municipale, de leur domicile et de l'objet des publications. C'était une précaution insuffisante. Et puis, outre ceux qui se livraient à cette industrie pour leur propre compte, le comité de propagande en avait créé de spéciaux pour son service, et les avait revêtus d'un costume qui les signalait à l'attention.

Tous ces crieurs, au nombre de plus de quinze cents, parcouraient les rues, vendant ou distribuant aux passants toute sorte de pamphlets et de petits écrits, inventions du jour ou réimpressions des plus mauvais temps. C'était tantôt la provocation directe à l'insurrection, tan-

tôt la déclamation furibonde contre les rois, les nobles, les riches, toutes les autorités, toutes les supériorités non élues, tantôt les calomnies et les injures les plus grossières contre les dépositaires du pouvoir, depuis le plus élevé jusqu'au plus humble.

L'administration tenta donc de mettre fin à ce désordre; elle fit arrêter quelques crieurs et les déféra aux tribunaux. Les tribunaux, la cour royale aussi bien que les juges de première instance, déclarèrent qu'aux termes de la législation existante, et pourvu que les crieurs eussent fait la déclaration préalable exigée par la loi du 10 décembre 1830, c'était là une profession libre, à laquelle aucun obstacle ne pouvait être apporté, et qui ne pouvait donner lieu qu'à des poursuites pour délits de la presse, comme tout autre genre d'ouvrages et tout autre mode de vente et de distribution.

Armé de cet arrêt, le gérant du *Bon-Sens* se rendit en blouse et en casquette, costume ordinaire des crieurs, sur la place de la Bourse, et commença à distribuer un paquet d'imprimés, après avoir annoncé d'avance qu'il résisterait à toute tentative de saisie et d'arrestation arbitraire, qu'il repousserait la violence par la violence.

Le mal était flagrant, le scandale au comble, l'impuissance de la loi constatée : plus de six millions d'exemplaires d'écrits incendiaires ou insensés avaient été, au dire de *la Tribune* elle-même, distribués dans l'espace de trois mois. Le cabinet ne pouvait rester désarmé en présence d'une pareil débordement. Il présenta et fit adopter, non sans résistance cependant, une loi (du 16 février 1834) qui soumit la profession ,de crieur, vendeur ou distributeur d'écrits sur la voie publique, à l'autorisation et à la surveillance de l'autorité municipale.

A cette loi, dont l'exécution rencontra une vive résistance et donna lieu à des luttes regrettables, vint s'en

ajouter, quelques jours après, une autre contre les associations. La guerre n'en continua pas avec moins de vivacité : le renversement de la monarchie, par tous les moyens, était l'idée fixe des révolutionnaires ; le champ de bataille changea. Ce ne fut plus à de grands mouvements publics, à de vastes complots, aux soulèvements populaires, qu'ils demandèrent le succès ; ce fut dans la personne même du roi qu'ils voulurent frapper et détruire le régime tout entier : l'assassinat remplaça l'insurrection. De l'automne de 1834 à l'été de 1835, sept projets de ce crime alors nouveau furent découverts et déjoués par l'autorité. L'attentat de Fieschi combla la mesure.

L'horreur produite par cet attentat, qui fit tant de victimes, de toutes les classes, de tous les rangs, de tous les âges, fut générale et profonde; un sentiment unanime éclatait ; c'était le cri général qu'un devoir impérieux commandait de mettre un terme aux attaques, aux provocations, aux manœuvres, qui suscitaient de tels forfaits, et infligeaient à la société de tels périls. Le mal, c'était la provocation continue, tantôt audacieuse, tantôt astucieuse, au renversement de l'ordre établi. Pour atteindre ce but, un parti incorrigible s'arrogeait le droit de tenir et de remettre incessamment toutes choses en question, les bases mêmes de la société comme les actes de son gouvernement, le droit primitif et fondamental des pouvoirs publics aussi bien que leur conduite.

C'est pour attaquer et vaincre dans son principe ce qu'il regardait justement comme une prétention anarchique, après l'avoir vaincue dans sa conséquence matérielle et armée, l'insurrection, que le gouvernement proposa aux Chambres, le 4 août 1835, les lois qui sont restées connues sous le nom de *lois de septembre*, et qui lui furent si vivement et si longtemps reprochées.

Voici en quels termes le président du conseil, le duc de

Broglie, en exposait, dans la séance du 4 août, les causes déterminantes :

Le but des lois qui vont vous être successivement présentées est de faire rentrer tous les partis dans la Charte, par prudence du moins ou par crainte, si ce n'est par conviction. La Charte établit la liberté politique ; mais sous quelle forme ? Sous celle de la monarchie constitutionnelle. Tous les partis sont libres dans l'enceinte de la monarchie constitutionnelle. Dès qu'ils en sortent, libérté ne leur est pas due ; ils se mettent eux-mêmes hors de la loi politique : ils ne doivent plus rencontrer que la loi pénale et les pouvoirs qu'elle arme pour sa défense.

La liberté de la presse ne domine pas les autres institutions ; elle est elle-même limitée par la Constitution, dont elle fait partie. C'est un principe fondamental de la Charte, c'est-à-dire de la monarchie constitutionnelle, que sa propre inviolabilité ; c'est un principe fondamental de la monarchie constitutionnelle, que le monarque est au-dessus de toute atteinte, au-dessus de toute discussion...

Ne craignez pas que, pour réprimer les partis, nous les ayons imités, et que, voulant rétablir la sainte autorité de la Charte, nous ne l'ayons pas nous-mêmes respectée. Nous ne vous demandons d'affaiblir aucune garantie, de suspendre aucune liberté. Ce n'est pas pour les circonstances actuelles seulement que sont faites les lois que nous proposons ; elles seront justes, utiles, politiques, tant que la monarchie constitutionnelle sera debout.

Les partis hostiles n'ont, il me semble, que trois garanties principales à invoquer : la liberté individuelle, la liberté de la presse, et l'ordre constitutionnel des juridictions. Nous respectons ces trois garanties.

La liberté individuelle restera ce qu'elle est.

Quant à l'ordre des juridictions, nous lisons dans la Charte que les crimes et délits politiques sont jugés par les cours d'assises, et, dans certains cas, par la Chambre des pairs. C'est d'après cette règle que nos lois sont conçues, et nous ne demandons aucune juridiction extraordinaire.

Quant à la liberté de la presse, nous la voulons franche et complète, mais constitutionnelle. Nous ne concevons pas de limites à la discussion des actes du gouvernement ; nous en concevons, mais uniquement puisées dans un juste sentiment d'égards et de convenances, à la discussion de la personne publique des dépositaires et agents de l'auto-

rité. Nous n'admettons pas la discussion sur le roi, sur la dynastie, sur la monarchie constitutionnelle. La presse ne saurait avoir plus de droits que cette tribune. Le roi, la dynastie, la monarchie constitutionnelle, sont placés, dans cette enceinte, sous la sauvegarde de vos respects et de votre sévérité vigilante ; hors de cette enceinte, ils doivent être placés sous la sauvegarde de peines sévères; si celles que le Code pénal a prévues ne suffisent point, il en faut instituer d'autres, que l'humanité ne réprouve pas, mais qui, cependant, impriment aux criminels un effroi proportionné à la grandeur même du crime. Il faut armer les juridictions régulières, qui demeureront chargées de les appliquer, de moyens réguliers eux-mêmes, mais prompts, directs, efficaces, pour atteindre les fins de la justice; il faut donner sécurité aux magistrats et aux citoyens qui la dispensent; il faut que désormais la révolte, bannie de la place publique, ne trouve plus son refuge dans le sanctuaire des lois avant d'y trouver son châtiment...

Notre loi a pour but principal d'empêcher les attaques à la personne du roi et au principe de son gouvernement.

On nous dira, nous nous y attendons, que, par l'énormité des peines (détention, amendes de 10 à 50,000 fr.), nous voulons tuer la presse.

Il faut distinguer entre la presse monarchique constitutionnelle, opposante ou non, et la presse républicaine, carliste, ou dans les principes de tout autre gouvernement qui ne serait pas le nôtre. Celle-ci, nous ne le nions pas, nous ne sommes nullement disposés à la tolérer. Notre loi manquerait son effet si toute autre presse que la presse monarchique constitutionnelle, opposante ou non, pouvait se déployer librement après sa promulgation.

Il n'y a pas en France, et il ne peut pas y avoir de république, de gouvernement légitime restauré. L'invocation de l'un ou de l'autre serait un délit, un crime, aujourd'hui, et un délit et un crime ne peuvent pas avoir d'organe avoué de publicité.

La république punissait de mort la simple proposition de retour à la monarchie. Nous ne tuons pas la personne, comme la république, mais nous voulons rendre impossible l'entreprise républicaine ou carliste, parce qu'elle est incompatible avec l'existence de notre gouvernement tel que la Charte l'a fait.

Il y avait dans ce langage autant de franchise que de courage, on ne dissimulait point le but que l'on voulait atteindre.

Les journaux officieux vinrent naturellement à la rescousse.

Que l'on ne se trompe pas sur le but que se sont proposé les rédacteurs du projet, disait le *Journal de Paris*, et l'on comprendra facilement les rigueurs des dispositions qu'ils proposent. Ce but est d'empêcher à l'avenir toute discussion sur le principe et la forme du gouvernement établi par la Charte, au profit d'un autre principe et d'une autre forme de gouvernement; ce but est d'arrêter toutes les publications légitimistes et républicaines provoquant au renversement de la monarchie constitutionnelle; ce but, en un mot, est de supprimer en fait, non pas la pensée, mais la presse républicaine ou légitimiste, cette presse qui a elle-même depuis longtemps déclaré la guerre à nos institutions. Toutes les dispositions du projet tendent à ce résultat, que la perspective d'énormes amendes pouvait seule rendre inévitable. La presse constitutionnelle, celle qui respecte la Charte, les institutions qu'elle a consacrées, la monarchie, les Chambres, l'inviolabilité royale, demeure intacte.

Du reste, la nécessité de mesures vigoureusement répressives était reconnue par tous les amis de l'ordre et d'une sage liberté, et elle fut hautement proclamée par la majorité dans les deux Chambres.

L'histoire, dit M. Sauzet dans son rapport à la Chambre des députés, l'histoire a justement flétri les lois d'exception, toutes les fois que les passions ont abusé des malheurs du temps au profit de la tyrannie et de la persécution; mais elle a toujours applaudi à la sage fermeté des législateurs qui ont su répondre à de pressantes nécessités par la salutaire énergie de leur puissance...

Telle est la loi que nous présentons à vos suffrages. Elle est grave, mais elle ne l'est pas plus que la situation du pays; elle est forte, mais constitutionnelle; elle est sévère, mais nous la voulions efficace.

Pour que la répression soit efficace, il faut qu'elle empêche le retour du délit; autrement les condamnations ne sont que des vexations mesquines ou d'inutiles vengeances. Si un journal, après avoir offensé le roi, peut l'offenser encore et l'offenser tous les jours, sans que la gravité de la peine force le coupable au silence et retienne ses imitateurs, la révolte est plus forte que la loi, le péril de la société redou-

ble par l'audace des coupables, et la répression elle-même devient un grand mensonge social.

Nous ne voulons pas de mensonge. L'attentat est clairement défini; il est aussi grave à commettre que facile à éviter : il ne sera donc plus commis que par ceux qui veulent saper nos institutions, en s'en prenant à la personne du prince, et braver notre Charte et nos lois. Pour ceux-là, il faut qu'ils changent de langage ou qu'ils se taisent.

Il s'agit de faire plier sous les lois la plus grande puissance de l'époque; il n'est pas question de la détruire. Qu'elle soit aussi libre que les grands corps de l'État; que sa tribune soit aussi indépendante que la nôtre, mais elle ne peut l'être plus, et nul ne peut avoir en France le privilége de l'offense et de la sédition.

Il faut que la Charte maintienne son niveau sur les plus fières résistances; il faut que toutes les impatiences individuelles l'acceptent comme la première nécessité sociale; il faut enfin qu'elle soit pour tous inviolable et sacrée. C'est le serment de notre passé, c'est la garantie de notre avenir.

— Oui, dit à son tour M. Guizot, alors ministre de l'instruction publique, oui, il y a une presse que nous regardons comme inconstitutionnelle, comme radicalement illégitime, comme infailliblement fatale au pays et au gouvernement de Juillet; nous voulons la supprimer : c'est la presse carliste et la presse républicaine. Voilà le but de la loi...

On oublie constamment, dans ce débat, le but de toute peine, de toute législation pénale. Il ne s'agit pas seulement de punir ou de réprimer le condamné; il s'agit surtout de prévenir des crimes pareils. Il ne faut pas seulement mettre celui qui a commis le crime hors d'état de nuire de nouveau; il faut surtout empêcher que ceux qui seraient tentés de commettre les mêmes crimes se laissent aller à cette tentation.

L'intimidation générale et préventive, tel est le but principal, le but dominant des lois pénales. Il faut choisir, dans ce monde, entre l'intimidation des honnêtes gens et l'intimidation des malhonnêtes gens, entre la sécurité des brouillons et la sécurité des pères de famille; il faut que les uns ou les autres aient peur, que les uns ou les autres redoutent la société et ses lois. Il faut le sentiment profond, permanent, d'un pouvoir supérieur, toujours capable d'atteindre et de punir... Qui ne craint rien ne respecte rien...

Cette inflexible logique souleva dans le camp de l'opposition un *tolle* général. Les partis et les journaux, c'est

M. Guizot lui-même qui le dit, en firent une proposition tyrannique et barbare; le mot *intimidation* devint synonyme d'iniquité préventive, et de cruauté pénale.

Nous sommes arrivés à une époque de crise pour le gouvernement que nous avons fondé, disait M. Duvergier de Hauranne, au nom de la majorité. Ce gouvernement, l'immense majorité le veut, mais elle le veut remplissant la haute mission qui lui est confiée, celle de conduire paisiblement la société dans la voie des améliorations morales et matérielles. Elle le veut surtout assez fort pour la défendre contre des minorités factieuses.

Si donc le désordre moral et le désordre matériel allaient sans cesse croissant, croit-on que l'immense majorité ne s'éloignerait pas d'un gouvernement qui ne saurait lui apporter ni le repos ni la vraie liberté? Déjà, combien nous avons vu d'hommes honnêtes et modérés se plaindre d'être abandonnés par le pouvoir et se décourager! Combien nous en avons vu se demander si un gouvernement si souvent mis en péril est un gouvernement établi, qui ait des chances d'avenir!

Il y a là, songez-y, un danger sérieux, car les gouvernements périssent encore plus par le découragement de leurs amis que par l'audace de leurs ennemis...

Ruine inévitable de tout journal qui refuserait de se renfermer dans le cercle de la constitution: tel est le but... En vérité, c'est la suppression de la presse républicaine et carliste que l'on veut.

M. Mauguin lui-même, dont le témoignage ne saurait être suspect, reconnaissait la vérité de ces accusations portées contre une certaine presse.

Vous n'avez rien dit sur ces désordres que je ne pense comme vous. Il est impossible de n'avoir pas vu, depuis trois ans, dans l'action de la presse, un égarement continuel, une tendance continuelle aux révolutions, atteignant l'ordre, troublant la société.

Lamartine lui-même, cet adversaire résolu des lois de septembre et de toutes les lois restrictives, disait que « depuis quatre ans la presse suait l'insurrection et « l'anarchie »; et que « la garde nationale était lasse de

subir le coup de fusil des factions embusquées derrière la presse. »

Les dangers de la situation ainsi clairement démontrés, voyons quels remèdes y apportait la nouvelle législation.

Jusque là aucune infraction de la presse n'avait été directement qualifiée d'attentat contre la sûreté de l'État. Les lois de 1819, 1822, 1828 et 1830 ne spécifiaient, pour ainsi dire, que des délits et des contraventions, frappés seulement de peines correctionnelles; l'infraction n'y prenait le caractère de crime qu'alors qu'elle constituait une complicité, dans le cas très-rare où une action qualifiée crime par la loi avait été commise à la suite d'une provocation de la parole, de l'écriture ou de la presse. La loi du 9 septembre détermine plusieurs infractions de ce genre qui sont considérées comme crimes par elles-mêmes, indépendamment des effets qu'elles ont pu produire; elle les qualifie attentats à la sûreté de l'État, et les frappe d'une peine nouvelle, la détention, peine infamante, dont le minimum est de cinq ans et le maximum de vingt.

Telles sont :

1° La provocation, par l'un des moyens énoncés en l'article 1er de la loi du 17 mai 1819, aux crimes prévus par les articles 86 et 87 du Code pénal, c'est-à-dire l'attentat contre la vie ou contre la personne du roi, contre la vie ou contre la personne des membres de la famille royale; l'attentat dont le but est, soit de détruire, soit de changer le gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité royale, — que cette provocation ait été ou non suivie d'effet;

2° L'offense au roi commise par les mêmes moyens,

lorsqu'elle a pour but d'exciter à la haine ou au mépris de sa personne ou de son autorité constitutionnelle;

3° L'attaque contre le principe ou la forme du gouvernement établi par la Charte de 1830, lorsqu'elle a pour but d'exciter à la destruction ou au changement du gouvernement.

Ces attentats pouvaient être déférés à la Chambre des pairs.

D'après la législation antérieure au 9 septembre, telle qu'elle avait été appliquée dans l'usage, les différents attentats prévus par les article 86 et 87 du Code pénal (rangés dans ce Code sous la qualification *Crimes contre la sûreté intérieure de l'État*) pouvaient être déférés à la cour des pairs. La complicité étant assimilée au crime (art. 59 du Code pénal), même lorsqu'elle consiste dans la provocation, soit par des discours, des cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, des imprimés, des dessins..... vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, etc. (art. 1er de la loi du 17 mai 1819), l'article 1er de la loi du 9 septembre ne faisait que consacrer, par une disposition textuelle, la compétence de la cour des pairs, dans le cas où il s'agit de la *complicité* de l'un des attentats réprimés par les articles 86 et 87 du Code pénal.

Cependant, cette disposition fut violemment attaquée, comme impolitique, inconstitutionnelle, comme contraire à l'article 69 de la Charte, qui donnait au jury la connaissance des délits de la presse. Mais elle fut non moins énergiquement défendue, non-seulement comme imposée par les nécessités politiques de la situation, mais encore comme permise par la Charte. A l'article 69 on opposait l'article 28, qui attribuait à la Chambre des pairs le jugement des attentats contre la sûreté de l'État.

Ce qu'en réalité on pouvait reprocher à cette attribu-

tion, c'était son caractère facultatif; car, ainsi que l'enseignait une circulaire du garde des sceaux, en date du 9 septembre, « le jury n'était pas dépouillé par là de la connaissance de ces crimes, et les procureurs généraux devaient continuer à l'en saisir, à moins qu'ils ne reçussent d'autres instructions, ou que, d'après les circonstances, l'obstination des prévenus, la gravité du crime et les dangers de ses effets, ils ne jugeassent utile de proposer de porter l'accusation devant la Chambre des pairs. »

« Jamais, dans aucune législation, disait à ce sujet M. Dufaure, on n'a vu la faculté attribuée à un accusateur de traduire l'accusé devant un tribunal ou devant un autre, de choisir à son gré, comme il lui plaira, le tribunal dont il espère la répression la plus sûre. Voilà qui est contraire aux principes les plus constants, les plus élémentaires, de notre droit criminel. »

Mais, dit M. Chassan, « sous l'influence du crime exécrable qui venait d'être commis, et des terreurs inspirées par une presse en délire, l'hésitation devait céder devant l'impérieuse loi de la nécessité. »

D'après l'article 4, quiconque ferait remonter au roi le blâme ou la responsabilité des actes de son gouvernement serait puni d'un emprisonnement d'un mois à un an, et d'une amende de cinq cents à cinq mille francs.

Le projet du gouvernement portait : « Il est interdit, dans la discussion des actes du gouvernement, de faire intervenir le nom du roi, soit directement, soit indirectement, et par voie d'allusion. »

« L'élasticité de ces termes, dit le rapporteur à la Chambre des députés, pouvait, contre la pensée du projet, s'appliquer à des actes indifférents, quelquefois même à des intentions louables : celui qui mêle le nom du roi à une discussion sans y joindre d'intentions injurieuses peut manquer assurément au tact parlemen-

taire; mais tant qu'il n'y a pas imputation de blâme ou de responsabilité, nous ne pouvons y voir un délit.»

L'article 8 punit toute attaque contre la propriété, le serment, le respect dû aux lois; toute apologie de faits qualifiés crimes ou délits par la loi pénale; toute provocation à la haine entre les diverses classes de la société.

Cet article fut introduit dans la loi par la commission, qui le motiva ainsi :

Le silence du projet, nous ne pouvions le garder quand nous voyons tous les jours attaquer ce qu'il y a de plus saint parmi les hommes, le mariage, la famille, la propriété, le serment; quand tous les crimes ont des apologies publiques, quand toutes les jalousies et les mauvaises passions sont ardemment excitées, quand le doute est partout, et le frein nulle part. Notre loi eût manqué son caractère, sans une éclatante réprobation de tous ces blasphèmes sociaux. La loi de 1819 punit, il est vrai, l'outrage à la morale publique et religieuse; mais cette définition est trop vague pour n'avoir pas besoin d'être complétée par des expressions qui se réfèrent plus directement aux attaques de l'époque. Il faut aussi, suivant la gravité des cas, que la peine puisse être augmentée. C'est l'objet de l'article que nous vous proposons.

Des explications ayant été demandées lors de la discussion, M. de Salvandy, en l'absence du rapporteur, prit la parole au nom de la commission, et répondit entre autres choses :

Le droit de discussion sera, dit-on, anéanti en France!..... — Mais quand vous instituez un juge, vous croyez à son intelligence, à sa raison, à sa justice. Vous savez qu'il fera une distinction qu'établissent et les expressions et la volonté de la loi. Le juge comprend très-bien que discuter n'est pas attaquer, que l'attaque n'est pas la discussion, que la discussion reste permise, que l'attaque seule est prohibée.

L'honorable député, développant cette thèse, expliquait ce qu'est la discussion qui persuade et l'attaque qui provoque; il distinguait la thèse philosophique, de la thèse

séditieuse, et s'en remettait à la conscience du juge. Arrivant aux détails de l'article 8, il dit :

..... Quel est le vrai caractère de l'attaque à la propriété? C'est celui qui depuis cinq ans porte la perturbation dans la société française.

..... La presse va s'attaquant aux citoyens, au foyer héréditaire, au premier des biens, à la première des sécurités, celle du manoir paternel, que le père de famille n'a conquis, peut-être avec de longs efforts, que pour le transmettre à ses enfants.

Quant aux classes de la société, je ferai une remarque, c'est que déjà il existe un article dans la loi qui défend d'exciter à la haine d'une classe de la société. Pourquoi avons-nous modifié cet article? Parce que la pénalité existante est plus grave que celle que nous proposons, et l'expérience nous a autorisés à craindre que de cette pénalité naquît l'impunité dont nous avons le scandale..... (Ici l'orateur entre dans des développements pour établir qu'il y a dans la société, non des droits différents, mais des situations différentes, qui établissent de fait plusieurs classes.)

J'arrive au serment. Empêchons-nous de discuter le serment, c'est-à-dire la question de savoir si on peut exercer ses droits politiques, si, pour pénétrer dans cette enceinte, il faut ou non continuer à engager la conscience du député par un serment? Ce sera une discussion, mais non un *outrage*; et pouvions-nous oublier ce fait dont nous avons été les témoins, ce fait qui, je dois le dire, est la plus grave atteinte portée à la morale publique dont aucun peuple ait eu le spectacle?

Le voici, ce fait. Au moment où les citoyens sont appelés à remplir un devoir public, au moment où les citoyens sont appelés à quelque chose de plus, à opérer un grand droit national, au moment où ils vont accomplir une des conditions que la loi leur impose, et qui est le *sine qua non* de la loi, vous avez vu la presse leur dire chaque jour : *Levez la main, levez-la hardiment, le serment n'oblige pas.*

Eh bien! messieurs, je dis que vous ne pouvez pas tolérer un tel scandale. Il outrage Dieu et les hommes.

Passant à ce qui regarde le *respect dû aux lois*, l'honorable député déclarait que l'on n'avait pas entendu défendre de soutenir que telle ou telle loi doit être modifiée ou abolie.

Qu'avons-nous donc voulu dire? Que vous, les législateurs du pays,

vous croyez aux lois du pays, que vous ordonnez qu'on les respecte, qu'on ne conteste plus leur caractère de légitimité à l'égard de tous, qu'on n'établisse plus qu'elles ne sont pas obligatoires...

Nous citerons encore quelques dispositions de ces lois fameuses.

De simples actes d'adhésion à une autre forme de gouvernement, le fait de prendre la qualification de républicain ou toute autre incompatible avec la Charte de 1830, devinrent des faits punissables.

Il fut interdit aux journaux de rendre compte des procès en diffamation et des délibérations intérieures du jury et des tribunaux, de publier les noms des jurés, d'annoncer des souscriptions destinées à payer les amendes ou les frais résultant des poursuites.

Les tribunaux eurent le droit de suspendre le journal condamné.

Le cautionnement des journaux fut presque doublé, et dut être versé en numéraire.

De nouvelles obligations, plus onéreuses, étaient imposées aux gérants.

La pénalité était aggravée, et la procédure modifiée de manière à rendre la répression plus prompte et plus certaine.

Enfin les dessins, gravures et lithographies ne purent être publiés, et les pièces de théâtre représentées, qu'avec approbation de l'autorité.

Nous n'avons pas besoin de rappeler les débats, les clameurs, que soulevèrent ces lois dans les Chambres et au dehors. Nous nous bornerons à extraire du discours de M. Dubois, l'un des plus vifs opposants, quelques passages qui m'ont paru sortir — je dirais, si cette expression pouvait être prise en bonne part — des lieux communs dans lesquels nous tournons depuis si longtemps.

C'est d'abord au cautionnement et au monopole que s'attaque l'honorable député de la Loire-Inférieure.

Pour moi, le cautionnement est un monopole, un monopole qui tend à constituer la presse d'une manière immorale : c'est depuis 1819 l'erreur de notre législation. Qu'est-ce en effet qu'un journal dans le temps où nous vivons, constitué comme vous le faites par vos cautionnements, et en vous reportant au système de la loi de 1819 ? Le voici.

Autrefois, un journal était à la vérité une association, mais chacun des membres répondait personnellement de ses écrits. Il était en face des hommes qu'il attaquait, il mettait son nom au bas de ses pages, en regard du nom auquel il se prenait, et alors il encourait une responsabilité véritable. Que constituez-vous aujourd'hui par votre cautionnement ? Une raison sociale abstraite, une unité factice et mensongère, derrière laquelle se cachent toutes les diversités de caractère, de talent et de moralité. L'homme médiocre ou l'homme flétri qui écrivent une page sont couverts de l'homme de génie ou de vertu qui comme eux et à côté d'eux écrit inconnu.

Sachez-le bien, un parti puissant et nombreux sera toujours assez riche pour établir un journal, à quelque prix que ce soit ; ce n'est pas deux cent mille francs de cautionnement qui l'arrêteront. Mais les diverses opinions du pays, celles qui ne sont pas assez fortes pour constituer un parti, mais qui par la publicité peuvent cependant neutraliser et à la longue même dissoudre les partis, celles-là, vous les faites esclaves, vous les enchaînez malgré elles sous des drapeaux dont elles ne voudraient pas. Et ainsi enrôlé, groupé autour de la feuille qui blesse le moins ses opinions, mais qui ne les satisfait pas, soumis à une prédication incessante, sans discussion, sans examen possible, chaque lecteur tombe à la fin sous l'empire d'une puissance qu'il aurait combattue peut-être. D'un autre côté, les rédacteurs des deux ou trois journaux dominateurs, comptant le nombre de leurs abonnés et voyant une grande partie du pays sous leur drapeau, arrivent aisément à se flatter qu'il n'y a aucune division de principes dans cette foule qui les suit malgré elle ; ils sont encouragés dans leurs erreurs par la faveur forcée, comme si c'était une faveur de conviction ; les doctrines les plus fausses prennent de l'audace, parce qu'elles se croient la vérité sur le témoignage du grand nombre ; et le grand nombre à son tour se convertit à la foi du journaliste, souvent par le seul calcul du nombre des lecteurs qui le suivent. Ainsi, par une double et inévitable réaction, le monopole vicie à la fois l'opinion du journaliste,

par l'opinion des masses, et l'opinion des masses par l'opinion du journaliste.

Et que devient le gouvernement en face de ces tribunes privilégiées? Quelle chance reste-t-il au pouvoir, je ne dis pas de s'éclairer, de connaître les véritables besoins du pays, mais même de lutter contre une puissance si formidable? Aucune sans doute; et bientôt entraîné par la nécessité, il n'a plus qu'une seule ressource, celle de se défendre par les mêmes armes avec lesquelles on l'attaque: il fonde et paye des journaux; mais des journaux payés n'ont ni attrait ni force; toujours quelque soupçon de servilité entache la vérité même; la bassesse ne se charge que trop de légitimer le soupçon, et à cette lutte, sa seule espérance, le gouvernement perd encore sa considération. Voilà, pour lui, la conséquence du monopole des journaux. Heureux si, dans l'abandon où il tombe nécessairement, il n'en vient pas à regarder le silence et l'oppression comme la seule arme bonne et sûre! Rarement, nous l'avons vu, les gouvernements échappent à cette fatale conséquence, et nous savons ce que la société en souffre.

M. François de Corcelles s'exprimait de même dans une brochure publiée à l'occasion de ces lois.

Il n'y a rien de pis que de persécuter un privilége. On ne doit à la presse ni la dictature ni le martyre.

Que les feuilles quotidiennes soient délivrées du timbre et du cautionnement, il s'en établira bientôt de nouvelles qui ne pourront qu'exprimer plus sincèrement toutes nos divisions et toutes nos incertitudes. Ce n'est pas avec des incertitudes et de libres contradictions qu'on prépare des bouleversements. On peut en amener par le monopole et par la contrainte. Chaque parti n'obtiendrait que le degré d'importance ou d'autorité qui lui serait dû. La représentation de ses doctrines deviendrait plus véridique, puisque le choix, aujourd'hui si restreint, des abonnements, n'obligerait plus aucun lecteur à choisir un organe contraire à ses opinions.

Sous le régime du timbre et du cautionnement, la presse est affligée de deux espèces de centralisations qui s'aggravent l'une par l'autre: la centralisation du lieu et celle des personnes. La capitale parle seule à la France, et dans la capitale peu d'écrivains dirigent la discussion. Les journaux appartiennent au troupeau des abonnés, et les abonnés au monopole des journaux. Ici, la vie publique se concentre, s'isole et s'exalte jusqu'au délire; ailleurs, elle se perd dans une profonde

inertie. Comment la vérité du système représentatif sortirait-elle d'une si inégale et si fausse répartition de lumières? Telle est pourtant le fidèle tableau de la presse actuelle. Les lois qui la régissent ne sont propres qu'à nourrir des factions.

Nous défions qu'on puisse citer un seul danger de la presse qui n'ait aujourd'hui pour cause principale le péché originel du monopole.

M. Dubois pense de même sur la décentralisation :

La presse, en se divisant, en se multipliant sur tous les points du territoire, même en y portant ses excès, tend à se rapprocher de son véritable état normal ; et cet état, messieurs, c'est la dissémination, la division à l'infini de toutes les opinions et leur libre expression, afin qu'au milieu de toutes ces opinions, les véritables pouvoirs sociaux, ceux que seuls je veux, du moins pour mon compte, nommer ainsi, les pouvoirs réguliers et constitutionnels s'instruisent, se fortifient et grandissent de l'unité de son action et de tous ses rouages, afin que chaque citoyen de son côté, en présence de toutes les contradictions, fasse appel à sa propre raison, et, déconcerté dans sa foi à la presse par les mille récits de faits et les mille propositions dont il est assailli, juge la presse elle-même et ne la suive plus comme un disciple aveugle.

C'était encore l'opinion du si regrettable Alexis de Tocqueville :

Aux États-Unis, il n'y a pas de brevets pour les imprimeurs ni de timbre pour les journaux, enfin la règle des cautionnements est inconnue[1]. La création des journaux est une entreprise simple et facile ; peu d'abonnés suffisent pour que le journal couvre ses frais : aussi le nombre des écrits périodiques aux États-Unis dépasse-t-il toute croyance. Les Américains les plus éclairés attribuent à cette incroyable dissémination des forces de la presse son peu de puissance. C'est un axiome de la science politique aux Etats-Unis, que le seul moyen de neutraliser les effets des journaux est d'en multiplier le nombre. Je ne saurais me figurer qu'une vérité aussi évidente ne soit pas devenue chez nous plus vulgaire. Que ceux qui veulent faire des révolutions à

[1] *De la suppression de l'impôt du timbre sur les journaux et réduction de leur cautionnement*. Août 1835.

l'aide de la presse cherchent à ne lui donner que quelques organes puissants, je le comprends sans peine; mais que les partisans officiels de l'ordre établi et les soutiens naturels des lois existantes croient atténuer l'action de la presse en la concentrant, voilà ce que je ne saurais concevoir. Les gouvernements d'Europe me semblent agir vis-à-vis de la presse de la même façon qu'agissaient jadis les chevaliers envers leurs adversaires : ils ont remarqué par leur propre usage que la centralisation était arme puissante, et ils veulent en pourvoir leur ennemi, afin sans doute d'avoir plus de gloire à lui résister [1].

Parmi les adversaires des lois de 1835 nous devons nommer tout particulièrement Royer-Collard, qui, dans cette circonstance, se sépara de ses amis, et se constitua le défenseur du jury, qu'il disait *destitué* par cette législation; du pays, en qui l'on devait avoir confiance, et qui ne méritait pas d'être la victime de ces *actes de désespoir* qui devaient porter une atteinte mortelle à la liberté, à « cette liberté dont nous semblions avoir perdu l'intelligence et le besoin. »

M. Guizot lui-même, qui eut aux lois de septembre la part que l'on sait, convient franchement de l'effet qu'elles produisirent. Et pourtant, s'écrie cet homme d'État dont la rigidité souleva des antipathies si violentes, mais dont personne ne saurait contester la haute raison, « pour tout esprit libre et ferme, il n'y avait rien là que de conforme aux traditions des nations civilisées et aux règles du commun bon sens. C'est une dérision de réclamer au nom de la liberté de l'esprit humain le droit de mettre incessamment en question les institutions fondamentales de l'État, et de confondre les méditations de l'intelligence avec les coups de la guerre. Il faut à toute société humaine des points fixes, des bases à l'abri de toute atteinte ; nul État ne peut subsister en l'air, ouvert à tous les vents et à tous les assauts... Et quand la limite a été posée entre

[1] *De la démocratie en Amérique*, t. Ier, p. 22.

la discussion scientifique et la guerre politique, c'est un devoir pour le législateur de ne pas se contenter de défenses vaines, et d'opposer aux assaillants des remparts solides.

« Les lois de septembre n'inventèrent, pour réprimer les délits dont elles proclamaient la gravité, aucune pénalité inouïe et repoussée par nos mœurs, aucune juridiction nouvelle et qui parût prédestinée à la rigueur ou à la servilité. Les modifications apportées dans la procédure n'avaient d'autre objet que d'assurer la prompte répression du délit, sans enlever aux accusés aucun de leurs moyens de défense. Les lois de septembre ne portaient nullement les caractères de lois d'exception et de colère; elles maintenaient les garanties essentielles du droit, tout en pourvoyant aux besoins accidentels et actuels de la société : définitions, juridictions, formes, peines, tout y était combiné, non pour frapper des ennemis, mais pour que la justice publique fût puissante et suffît pleinement à sa mission, en conservant son indépendance et son équité [1]... »

Quoi qu'il en soit, les esprits, dans cette grave question, se trouvèrent partagés, et parmi les partisans du gouvernement plusieurs regardèrent les lois nouvelles comme un remède impuissant et funeste. Dans le camp ennemi, elles soulevèrent une irritation qui n'était pas encore apaisée en 1848; la presse blessée s'en était fait une arme contre la monarchie de Juillet. Aujourd'hui, si on ne saurait les regretter — la presse a, pour cela, trop le sentiment de sa force — tout du moins est-on bien revenu sur leur compte, et non pas sans raison.

La législation de septembre était sévère, en effet, mais c'était seulement la liberté de l'injure qu'elle ôtait à la presse; elle lui laissait pleine et entière la liberté

[1] *Mémoires*, t. III, p. 311.

de discussion ; elle se proposait sincèrement pour but de maintenir la liberté, en réprimant, ou plutôt en supprimant des abus devenus intolérables, et de bons esprits ne craignent pas de dire, après l'expérience faite, que la presse n'a peut-être jamais été plus réellement libre, dans le sens favorable du mot, que sous l'empire de cette législation.

Ce qu'il faut bien reconnaître, dans tous les cas, c'est que les lois de septembre n'entravèrent en aucune façon le développement du journalisme, qui prit, à partir de 1836, grâce à l'avénement du journal à quarante francs, l'essor que tout le monde sait.

Un écrivain dont personne ne saurait suspecter le libéralisme, M. Léon Vingtain, dans un livre dont on s'est beaucoup servi pour battre en brèche le décret de 1852 [1], apprécie en ces termes la situation de la presse sous la monarchie de Juillet, et particulièrement celle qui lui avait été faite par les lois de septembre :

« Si l'on veut rechercher l'époque où, jouissant de la plus grande liberté, la presse put développer sans contrainte ses bons comme ses mauvais effets, il faut la prendre telle qu'elle exista de 1830 à 1848...

« Quoi ! dira-t-on, même avec les lois de septembre, ces lois restées par leur date dans la mémoire de beaucoup qui ne les ont pas lues ? Oui, même avec les lois de septembre.

« Il ne s'agit pas ici d'une question de parti ; je ne cherche pas une injure rétrospective à faire au gouvernement républicain, mais, voulant saisir l'époque où la presse eut en France la plus grande somme de liberté, afin de mon-

[1] *De la liberté de la presse*, avec un appendice contenant les avertissements, suspensions et suppressions encourus par la presse quotidienne ou périodique depuis 1848 jusqu'à 1860. In-12.

trer quels sont ses avantages et ses inconvénients, je dois dire pourquoi je rattache au règne de Louis-Philippe cet exposé des bienfaits et des dangers qui naissent de la liberté de la presse.

« Presque toutes les constitutions qui se sont succédé en France, en reconnaissant ce principe qu'aucun citoyen ne doit être distrait de ses juges naturels, ont organisé une juridiction suprême destinée à connaître des crimes d'État, une haute cour de justice politique dont les membres offraient, par leur indépendance et par leurs lumières, des garanties supérieures pour les accusés et pour la nation. La Charte conférait à la Chambre des pairs la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État ; elle laissait à la loi le soin de définir les faits qui pouvaient donner lieu à des poursuites de cette nature, et le jour où, sous la double pression de l'émeute et de l'assassinat, le législateur eut à remplir le vide que la Charte lui avait laissé à combler, il dut se poser cette question : La presse peut-elle se rendre coupable d'attentats contre la sûreté de l'État? En 1835 les faits répondaient d'eux-mêmes; et aujourd'hui qui pourrait nier l'action de la presse dans les troubles et dans les révolutions qui se sont abattus sur le pays ?

« Ce fut donc très-constitutionnellement et très-logiquement, la Charte donnée, que la loi du 9 septembre 1835 déféra à la Cour des pairs les auteurs d'écrits attentatoires à la Constitution et aux pouvoirs qui en dérivaient. En couvrant la personne royale, elle ne fit qu'appliquer le principe de l'irresponsabilité constitutionnelle du roi. Quelle qu'ait été la violence des attaques dont les lois de septembre furent l'objet, aujourd'hui que le temps écoulé permet de les juger sainement, ne peut-on pas, ne doit-on pas dire qu'en fait, sous leur empire, la liberté de la presse fut en France plus grande qu'elle ne le fut ja-

mais? S'il en est encore qui parlent de l'oppression de la presse par les lois de septembre, il ne reste plus qu'à les mettre en rapport avec ceux qui attendent la résurrection de Napoléon le Grand : ils pourront s'entendre.

« En réalité, la loi du 9 septembre 1835 laissa la liberté de la presse intacte, parce que la condition essentielle de la liberté est de ne dépendre que de la loi et des cours de justice dont relèvent les citoyens. Ce n'est que le jour où l'autorité administrative peut intervenir pour fixer à son gré et en dehors de toute disposition légale l'exercice d'un droit, que ce droit est frappé dans son essence, et, s'il s'agit de la liberté de la presse, peut-être pourrait-on aller jusqu'à soutenir qu'elle y succombe. En effet, si l'administration peut suspendre un journal parce qu'il aura inséré un article déplaisant, ne peut-elle pas en certains cas dire aux organes de la presse : Vous tairez tel fait, vous passerez sous silence tel abus ; il ne me convient pas qu'on en parle ; et, s'il vous arrivait d'enfreindre ma défense, songez que votre suspension est entre mes mains. Ainsi la censure serait indirectement rétablie et la liberté perdue. La monarchie de 1830 n'a pas connu un pareil régime, ce fut la République de 1848 qui l'inaugura. »

DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

La révolution de Février affranchit de nouveau la presse de toute condition, de toute obligation, de tout frein, et lui assura momentanément la plus complète impunité. La même exagération qui mettait des armes jusque dans la main des hommes vivant du désordre fit penser que l'on pouvait tout imprimer, même la provocation à la guerre civile et à l'abolition de la propriété.

La presse, d'ailleurs, n'avait point attendu d'être affranchie ; elle s'était, dès le 24 février, proclamée libre par droit de conquête, et l'on n'a point encore oublié l'avalanche de journaux qui couvrit bientôt les murs et le pavé de la capitale, sans se soucier autrement des conditions imposées jusque-là à la publication des écrits périodiques.

Cependant, le 4 mars, le gouvernement provisoire, considérant que les impôts, quels qu'ils fussent, ne pouvaient cesser d'être perçus sans préjudice pour la chose publique, qu'il ne pouvait y avoir actuellement d'exception pour l'impôt du timbre relatif aux journaux, décrétait qu'il continuerait à être perçu à partir du lendemain 5; que seulement, pour laisser aux élections prochaines la plus grande publicité possible, il serait suspendu dix jours avant la convocation des assemblées électorales.

Mais dès le surlendemain, revenant sur sa décision, et « embrassant dans leur ensemble les intérêts les plus

pressants, » il supprimait décidément l'impôt du timbre sur les journaux, par les considérations suivantes :

La presse, cet instrument si puissant de civilisation, de liberté, et dont la voix doit rallier à la république tous les citoyens, la presse ne pouvait rester en dehors de la sollicitude du gouvernement provisoire. Résolu comme il l'est à maintenir tous les impôts, pour acquitter tous les engagements et assurer le service de l'État, il ne pouvait considérer comme un simple revenu fiscal une taxe essentiellement politique. Le timbre des écrits périodiques ne saurait être continué au moment où la convocation des prochaines assemblées électorales exige l'expression libre de toutes les opinions, de tous les sentiments et de toutes les idées. La pleine liberté de discussion est un élément indispensable de toute élection sincère.

Un autre décret du 6 mars abrogea les lois du 9 septembre 1835 :

Considérant que les lois de septembre, violation flagrante de la constitution jurée, ont excité, dès leur présentation, la réprobation unanime des citoyens ;

Considérant que la loi du 9 septembre 1835 sur les crimes, délits, contraventions de la presse et autres moyens de publication, est un attentat contre la liberté de la presse ; qu'elle a inconstitutionnellement changé l'ordre des juridictions, enlevé au jury la connaissance des crimes et des délits de la presse, appliqué, contre les principes du droit, à des faits appelés contraventions, les peines qui ne doivent frapper que des délits ;

Considérant que, dans la loi du même jour sur les cours d'assises, plusieurs dispositions sont à la fois contraires à la liberté ou à la sûreté de la défense et à tous les principes du droit public ; que la condamnation par le jury à la simple majorité est une disposition que réprouvent à la fois la philosophie et l'humanité, et qui est en opposition complète avec tous les principes proclamés par nos diverses assemblées nationales.

« Les membres du gouvernement provisoire, dit M. Chassan, se souvinrent peut-être trop des journalistes de la veille, en mettant cet empressement à satisfaire leurs

vieilles rancunes dès le lendemain de leur arrivée au pouvoir. L'abolition entière de la loi du 9 septembre 1835 fut un acte tout à fait inintelligent, et sans nécessité. Les articles relatifs aux offenses contre le roi et à la compétence de la Chambre des pairs pour certaines infractions de la presse étaient ceux qui avaient surtout excité de violentes attaques contre le gouvernement; ces articles se trouvaient abrogés par le fait même de la Révolution. Mais il y avait dans cette loi des dispositions répressives qu'il ne fallait pas supprimer, et qu'on a été obligé de rétablir successivement. »

C'est ce que les membres du gouvernement provisoire eux-mêmes n'avaient pas tardé à reconnaître; c'est ce qu'avouait loyalement, dès le 8 mai, un libéral de l'avant-veille, l'avocat du *Populaire*, l'honorable M. Marie.

Ah! s'écriait-il, nous aussi, quand nous sommes arrivés au gouvernement, nous y sommes venus avec ces idées, plus chevaleresques que vraies, dont nos adversaires se paraient hier à cette tribune... Nous avions pensé que les erreurs de la presse pourraient en effet être corrigées facilement par les vérités de la presse, que la raison serait seule souveraine. Devant ces idées, nous avons mis à néant toutes les lois de la Restauration, toutes les lois de la branche cadette; devant ces idées, nous avons foulé aux pieds toutes les garanties qui avaient été données, non pas contre la liberté, mais contre l'excès de la liberté. Qu'en est-il résulté? C'était la force même du gouvernement qui était attaquée; c'étaient toutes les traditions du pays qui étaient mises en question; c'étaient les colonnes de granit sur lesquelles repose la société qui étaient ébranlées chaque jour par les attaques de la presse.

Nous devons dire cependant que l'article 2 du décret abolitif des lois de septembre portait que jusqu'à ce qu'il eût été statué par l'Assemblée nationale, les lois antérieures relatives aux délits et contraventions en matière de presse seraient exécutées dans toutes les dispositions

auxquelles il n'avait pas été dérogé par les décrets du gouvernement provisoire.

Ces décrets étaient muets sur le cautionnement ; mais une circulaire du ministre de l'intérieur, du mois de mars, avait décidé qu'afin d'assurer à toutes les opinions la plus grande liberté possible, à l'approche des élections, toutes les dispositions y relatives seraient suspendues.

Enfin, nous devons encore citer, parmi les actes du gouvernement provisoire concernant la presse, un décret du 22 mars proclamant l'incompétence absolue des tribunaux civils en matière de réparation civile pour diffamation, injures ou autres attaques dirigées, par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication, contre les fonctionnaires ou contre tout citoyen revêtu d'un ministère public, en raison de leurs fonctions ou de leur qualité, et confondant, quant à la poursuite et à la durée, l'exercice de l'action civile avec l'action publique :

Considérant que les fonctions publiques sont exercées sous la surveillance et le contrôle des citoyens ; que chaque citoyen a le droit et le devoir de faire connaître à tous, par la voie de la presse, ou par tout autre moyen de publication, les actes blâmables des fonctionnaires ou des personnes revêtues d'un caractère public, sauf à répondre légalement de la vérité des faits publiés ;

Considérant que le débat entre le fonctionnaire et le citoyen touche nécessairement à des intérêts publics, et ne peut dès lors être jugé que par le jury ; que, si un préjudice, un dommage, résulte d'une attaque déclarée injurieuse ou diffamatoire, c'est la cour d'assises seule qui doit prononcer ;

Considérant que la Charte de 1830 avait exclusivement attribué au jury la connaissance de ces délits ; que la jurisprudence qui s'était établie, autorisant l'action civile devant les tribunaux ordinaires, indépendante de l'action devant le jury, n'était qu'une entrave nouvelle à la liberté de la presse, et une cause de ruine pour les journaux et pour les citoyens courageux.

On sait où conduisit cette généreuse mais fatale imprudence du gouvernement provisoire : à la guerre civile, à l'état de siége, à la suspension des lois, à la suppression des journaux.

L'opinion, il faut le dire, n'avait pas tardé à se soulever contre ces saturnales de la pensée ; les journées de juin furent le point de départ d'une réaction naturelle. Et, chose étrange ! c'était la république qui, encore une fois, allait porter à la presse les plus rudes coups : tant il est vrai qu'il n'y a pas de gouvernement possible chez nous avec la liberté illimitée de la presse, pas même le gouvernement républicain, et peut-être même celui-là moins que tout autre.

Un des premiers actes du général Cavaignac, en arrivant au pouvoir, fut dirigé contre la presse périodique. Dès le 25 juin, onze journaux étaient, selon l'expression du *Peuple constituant*, « passés au fil du sabre africain, » sous prétexte que leur rédaction était de nature à prolonger la lutte qui avait ensanglanté la capitale ; et, dans cette exécution, *la Presse* était l'objet d'une rigueur toute particulière : elle fut supprimée, et son rédacteur en chef écroué, sans aucune espèce de formalité, à la Conciergerie, où il fut tenu pendant huit jours au secret le plus rigoureux. Et c'est à peine si — un mois après — une voix osa s'élever à la tribune pour protester contre cet acte, « le plus énorme qui se fût commis dans notre pays depuis cinquante ans. » L'honorable général répondit en se retranchant derrière le grand principe de la nécessité politique et du salut public, et une majorité de 300 voix lui donna un bill d'indemnité et sanctionna le régime du sabre.

Cependant le général Cavaignac, que personne assurément ne pouvait accuser de mauvais sentiments contre

la presse, craignit qu'on ne vît dans l'acte du 25 juin un acte de colère — c'est lui même qui le dit à la tribune, — et il le rapporta le 7 août. Mais dès le 21 du même mois, il se voyait dans la nécessité de suspendre de nouveau quatre des plus violents des journaux déjà frappés ; et, trois jours après, cette mesure était suivie d'une autre, plus significative encore, la suspension de *la Gazette de France*, motivée sur ce que « ce journal contenait des attaques incessantes contre la république et des excitations tendant à détruire cette forme de gouvernement pour y substituer la forme monarchique. »

Ainsi la république proscrivait les idées monarchiques avec beaucoup plus de rigueur encore que la monarchie n'avait proscrit les idées républicaines, et en cela elle ne faisait, comme la monarchie, qu'obéir à un sentiment bien naturel de légitime défense.

Empressé d'ailleurs de rentrer dans la légalité, le gouvernement fit présenter à l'assemblée, le 11 juillet, un projet de décret sur les crimes et délits de presse, ayant surtout pour but de mettre en harmonie avec le nouvel ordre de choses les expressions des lois antérieures, qui modifiait à un point de vue tout gouvernemental et républicanisait, pour ainsi dire, les lois de 1819 et 1822. Il punissait les attaques contre les droits et l'autorité de l'assemblée, contre les institutions républicaines, contre la liberté des cultes, le principe de la propriété et les droits de la famille. Il punissait également l'excitation à la haine ou au mépris du gouvernement, à la haîne ou au mépris des citoyens les uns contre les autres, et l'exposition ou la distribution de tous signes ou symboles propres à propager l'esprit de rébellion ou à troubler la paix publique : dispositions un peu vagues, qui sont encore en vigueur, et qui auraient grandement besoin d'être pré-

cisées. Enfin il étendait l'article 463 du Code pénal, comme droit commun, à tous les délits de presse.

Ce projet fut voté le 11 août, après une vive discussion.

Restait la question du cautionnement. De fait, on n'en avait point exigé des innombrables journaux qui s'étaient produits depuis le 24 février ; mais on n'avait pas rendu celui des journaux préexistants. De là des réclamations qui devaient, indépendamment de l'intérêt public, hâter une détermination de la part du gouvernement.

Dès le 8 juillet, le ministre de la justice avait adressé aux procureurs généraux une circulaire dans laquelle il établissait que l'article 2 du décret abolitif des lois de septembre avait remis en vigueur les lois antérieures, sauf les conditions de publication des journaux et écrits périodiques, et notamment les dispositions de la loi du 14 décembre 1830 relatives au cautionnement, bien que ces dispositions eussent été abrogées par les lois de septembre. La suspension provisoire accordée, au mois de mars, par le ministre de l'intérieur, était motivée par des circonstances qui avaient cessé d'exister ; son effet avait donc également cessé, et la loi, un moment inexécutée, avait repris sa force et son autorité.

Mais cette doctrine rencontra la plus vive résistance de la part des intéressés, qui persistèrent dans leur refus de se soumettre à un impôt incompatible, suivant eux, avec le principe de la liberté de la presse.

Le gouvernement résolut alors de saisir de la question l'Assemblée nationale, et il lui fit présenter, le 9 août, un projet de décret destiné à mettre fin, provisoirement tout du moins, à une situation anormale.

La société, dit le ministre de l'intérieur, en déposant ce projet sur la tribune, ne peut pas rester dénuée de toute garantie devant la puis-

sance considérable que possèdent les nombreux organes de la presse périodique. L'expérience a démontré que la garantie pécuniaire résultant d'un cautionnement est la plus efficace comme la plus rationnelle de toutes. Elle rentre dans la nature même des entreprises de publication de journaux, qui joignent presque toujours le lucre d'une industrie à l'exercice d'un droit, à l'expression de la pensée politique ; elle n'expose pas aux sévérités de la loi le seul gérant de l'entreprise, mais elle atteint aussi les propriétaires du journal, qui le dirigent et l'exploitent, et à qui la responsabilité d'une pensée coupable doit quelquefois remonter.

Sans doute, ajoutait l'organe du gouvernement, le cautionnement exigé des gérants et propriétaires de journaux peut, entre les mains d'un gouvernement ombrageux ou hostile à la liberté, devenir un instrument de compression, un expédient pour ne laisser subsister qu'un petit nombre de feuilles politiques, autour desquelles se groupent de forts capitaux ; mais on n'a rien à craindre de pareil du gouvernement républicain, qui veut sincèrement la liberté de la presse, et ne saurait avoir le dessein de comprimer l'essor de la pensée par une mesure fiscale, et d'élever, sous forme de cautionnement, un obstacle pécuniaire que les plus modestes organes de la presse ne pourraient surmonter.

Le projet de décret soumis à l'Assemblée réduisait en conséquence les cautionnements à moins du quart de ceux prescrits par la législation en vigueur en février 1848 ; il proposait le chiffre maximum, pour les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, de 24,000 francs, lequel s'abaissait à 18,000, 12,000, 6,000, 3,600 et 1,800 francs, en raison de la périodicité plus ou moins fréquente, du siége de la publication, plus ou moins populeux, plus ou moins rapproché de la capitale.

Ce décret, du reste, adoucissement partiel et nécessaire des anciennes lois sur la publication des journaux et écrits périodiques, était présenté comme une mesure essentiellement transitoire : le gouvernement appelait de ses vœux et hâterait de tous ses moyens le moment où l'Assemblée nationale pourrait réunir dans un même code de la presse tous les principes régulateurs de cette impor-

tante matière, toutes les conditions qui doivent concilier, sur ce difficile terrain, l'intérêt de l'ordre public et le droit individuel des citoyens.

Le projet, néanmoins, fut vivement combattu, notamment par Louis Blanc, qui voyait dans le cautionnement « une condition préventive, un monopole, et, pour le dire en termes plus énergiques et plus précis, l'interdiction de la presse des pauvres. » Il ne niait pas qu'il fallût des garanties contre les abus possibles de la liberté de la presse ; mais la meilleure garantie, selon lui, serait la garantie personnelle. Qu'on n'exigeât pas que la signature fût mise au bas de l'article livré aux lecteurs, il le concevait ; mais il ne voyait pas d'inconvénient à ce que l'on fît mettre la signature de l'auteur au bas de l'article envoyé au procureur de la république, afin que chacun fût admis à répondre de son œuvre ; ce qui lui semblait juste, moral, conforme à la dignité de l'homme.

Un amendement fut proposé dans ce sens par Pascal Duprat ; mais l'Assemblée nationale, frappée de l'inconvénient qu'il y aurait à abandonner une voie éprouvée par trente années d'expérience, pour entrer dans une carrière inconnue, adopta purement et simplement, le 12 août, le projet de décret présenté par le gouvernement, et décida que les lois existantes sur la matière resteraient en vigueur jusqu'au 1er mai 1849.

La Constitution du 4 novembre 1848, à l'exemple de celles qui l'avaient précédée, reconnut, en présence de l'Être suprême, à tous les citoyens, le droit de « manifester leurs pensées par la voie de la presse ou autrement, » droit qui ne devait avoir pour limite que celui d'autrui et la sécurité publique, et déclara qu'en aucun cas la presse ne pourrait être soumise à la censure. Elle proclamait, en outre, que la connaissance de tous les délits politiques et

de tous les délits commis par la voie de la presse appartiendrait exclusivement au jury; que les lois organiques détermineraient la compétence en matière de délits d'injures et de diffamation contre les particuliers, et que le jury statuerait seul sur les dommages-intérêts réclamés pour faits ou délits de presse.

Et la loi de la presse fut placée, par la loi du 11 décembre 1848, parmi les lois organiques. Mais la préparation d'un code de la presse demandait un long temps, qui manqua à la Constituante.

Cependant, l'effet utile du décret du 9 août allait expirer au moment même où devait cesser le mandat de cette Assemblée. Le gouvernement dut donc, avant qu'elle se séparât, lui demander de proroger ce décret jusqu'au 10 août, délai qui lui paraissait nécessaire pour réserver à l'Assemblée législative le droit d'examiner en toute liberté d'esprit une des difficultés les plus graves qui puissent occuper le législateur.

La commission chargée de l'examen de ce projet ne crut point devoir se renfermer dans ses limites. Elle ouvrit la discussion sur le fond même, c'est-à-dire sur la question du cautionnement, et vint soumettre à la Chambre tout un projet de loi sur la matière; mais des dispositions additionnelles qui lui étaient proposées, l'Assemblée n'en adopta qu'une seule, portant que, pendant les quarante-cinq jours précédant les élections générales, tout citoyen pourrait, sans avoir besoin d'aucune autorisation municipale, afficher, crier, distribuer et vendre tous journaux, feuilles quotidiennes ou périodiques, et tous autres écrits ou imprimés relatifs aux élections, à la condition que ces écrits ou imprimés, autres que les journaux, seraient signés de leurs auteurs et déposés.

Cette mesure, destinée à assurer la sincérité des élec-

tions, mais inséparable de graves abus, fut restreinte, par la loi de juillet 1850, aux circulaires et professions de foi des candidats, pendant les vingt jours seulement précédant les élections, et sous la double condition de la signature de leurs auteurs et du dépôt au parquet.

L'assemblée accorda, du reste, au gouvernement, la prorogation du décret du 9 août dans les termes où il l'avait demandée. Cette nouvelle loi provisoire porte la date du 21 avril 1849.

Mais il était impossible que la nouvelle Assemblée, qu'attendaient tant d'autres soins, pût, dans un si court délai, entamer seulement une œuvre aussi difficile que la réglementation de la presse. Les partis, du reste, ne lui en laissèrent pas le temps. Un instant comprimés, ils recommencèrent bientôt leurs attaques avec plus de violence que jamais, d'un côté contre le nouveau président de la république, de l'autre contre l'Assemblée qui ne faisait que de se réunir, et levèrent de nouveau, au commencement de juin, l'étendard de la révolte. Qu'arriva-t-il? Le 13, Paris était mis en état de siége, et, le même jour, six journaux étaient suspendus.

Comme l'année précédente, ces mesures dictatoriales contre la presse donnèrent lieu à de vives réclamations.

Nous avons vu, en effet, que la légalité des arrêtés de suspension rendus par le général Cavaignac pendant la durée de l'état de siége avait été contestée. Un représentant avait demandé à l'Assemblée de déclarer que l'état de siége n'impliquait pas ce droit au profit du pouvoir exécutif, mais elle avait répondu par le grand argument, en opposant la loi suprême, *salus populi*.

Le comité de législation, disait son rapporteur, n'a point pensé qu'il fût nécessaire d'entrer dans une discussion juridique sur les effets et sur la portée de la législation sur l'état de siége. Il suffit de dire,

en se reportant au 24 juin, qu'il y eut entre l'autorité et le général Cavaignac, quels que fussent les termes du décret qui déclara Paris en état de siége, une pensée commune, celle de sauver le pays. En tout cas, le général et l'Assemblée ne cessaient pas d'être en présence. Tout ce que le chef du pouvoir exécutif a cru nécessaire pour le salut du pays, il l'a fait sous les yeux, sous le contrôle immédiat, incessant, de l'Assemblée nationale. L'Assemblée a tout vu, tout su, et, par sa toute-puissance, tout sanctionné, soit implicitement, soit d'une manière explicite, par des votes qui restent avec leur portée politique.

En présence de ces faits, tout débat sur les actes du pouvoir exécutif serait superflu, et il a paru au comité que l'Assemblée ne pouvait que repousser la proposition [1].

Les gérants des journaux suspendus le 13 juin 1849, sous l'Assemblée législative, par le président de la république, crurent devoir prendre une autre voie; ils résolurent de saisir les tribunaux de la question relative à la légalité de la suspension. A cet effet, ils présentèrent requête au président du tribunal civil de la Seine pour être autorisés à citer à bref délai le ministre de l'intérieur. Cette autorisation leur fut accordée, et la citation fut donnée; mais le tribunal se déclara incompétent par le motif que, s'agissant d'un acte du ministre de l'intérieur dans l'exercice de ses fonctions, l'article 19 de la Constitution, qui établit la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire, lui interdisait de connaître de la légalité d'un pareil acte.

Le tribunal de commerce de Paris, dit à ce propos un savant jurisconsulte [2], dans son jugement du 28 juillet 1830, rendu sous le feu du canon, n'avait pas hésité à proclamer l'illégalité aussi bien de l'ordonnance du 25 juillet sur la presse que des ordres du préfet de police donnés en vertu de cette ordonnance. Il est vrai que la question lui avait été soumise par suite du refus d'impri-

[1] Séance du 4 septembre 1848.
[2] Chassan, *Lois sur la presse depuis le 24 février 1848*, p. 27.

mer fait par Gautier-Laguionie, imprimeur du *Courrier français;* le gérant du journal avait fait citer l'imprimeur pour être condamné à exécuter leurs conventions nonobstant les ordres du préfet de police.

La question fut soumise, au mois de juin 1849, au Conseil d'État, qui se prononça pour la légalité de ces mesures. Enfin, la loi du 9 août de la même année tranchait tous les doutes, en accordant à l'autorité militaire, par son article 9, le droit d'interdire, pendant l'état de siége, les publications qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

Le 25 juin, le gouvernement fit porter à l'Assemblée un nouveau projet de loi, destiné à remplacer le décret du 11 août 1848, fait pour une situation transitoire, par un système pénal définitif, dans lequel la législation sur les délits de la presse était complétement revisée et mise en harmonie avec le nouvel ordre de choses issu du suffrage universel.

Le gouvernement, dit le ministre en présentant ce projet, croit devoir devancer l'époque où l'Assemblée pourra discuter la loi générale, dont il s'occupe activement lui-même de condenser les matériaux, pour proposer quelques dispositions qui, du reste, en étaient en quelque sorte détachées, et devaient y prendre place ultérieurement. Il ne s'agit ni de détruire ni de modifier les règles générales qui dominent notre législation; il s'agit simplement d'étendre ces règles à quelques cas nouveaux qui sont nés des circonstances, et qui sollicitent toute l'attention du législateur. Il y a des nécessités supérieures auxquelles il n'est pas possible de ne pas pourvoir. Le péril de la société frappe aujourd'hui tous les regards. Ce péril naît principalement de la déplorable impulsion que la presse a suivie depuis quelque temps. Les appels aux armes, les provocations à la violence, ont remplacé la discussion... Le gouvernement avait le droit de rechercher et de vous apporter les mesures qui doivent faire disparaître ces provocations. Le projet que nous vous présentons pourvoit d'abord à quelques lacunes qui existent dans la partie pénale de la législation de la presse. Il reprend quelques dispositions trop légèrement effacées de cette législation, et qui sont

relatives à la publication des journaux et écrits périodiques. Enfin il s'occupe de la procédure pour en abréger les délais et lui imprimer une marche plus rapide...

Quant à l'aggravation des pénalités pour les délits de la presse portée dans les articles des lois de septembre 1835, nous ne l'avons pas combattue, nous l'avons acceptée; nous avons voté pour cette aggravation de pénalité...

Si vous permettez que, non par la libre discussion — elle est sauvegardée par la loi existante — mais par l'attaque permanente contre le principe de votre gouvernement, contre la constitution, contre tous les pouvoirs établis, si vous permettez que l'on mette chaque jour en question la société elle-même, je vous porte hautement le défi, en présence de mon pays, de réaliser aucune amélioration.

Ce projet devint la loi du 27 juillet 1849, qui, en somme, n'était guère, elle aussi, que la restauration des lois de septembre, et qui alla même plus loin dans quelques-unes de ses dispositions.

Le premier des trois chapitres dont cette loi se compose, appliqué encore presque en entier par la jurisprudence, caractérise de nouveaux délits, tels que les offenses envers le président de la république, les provocations adressées aux militaires pour les détourner de leur devoir, les souscriptions publiques ayant pour objet d'indemniser des amendes, et règle la pénalité qui s'y applique.

L'article 6 soumet à l'autorisation préfectorale toute distribution et tout colportage de livres, écrits, gravures, etc., sans exception. Cette disposition a été étendue par la jurisprudence jusqu'à la distribution des bulletins électoraux, ce qui donna lieu, comme on le sait, à une très-vive controverse.

Une circulaire du ministre de l'intérieur, sur la nouvelle loi, a rendu cette même disposition applicable à la distribution et au colportage des journaux et écrits périodiques.

L'article 7 porte qu'indépendamment du dépôt prescrit par la loi du 11 octobre 1814, tous écrits traitant de matières politiques ou d'économie sociale, et ayant moins de dix feuilles d'impression, autres que les journaux ou écrits périodiques, devront être déposés par l'imprimeur au parquet du procureur de la république du lieu de l'impression, vingt-quatre heures avant toute publication et distribution.

Le chapitre 2 relatif aux journaux et écrits périodiques proroge jusqu'à la promulgation de la loi organique de la presse le décret du 9 août sur le cautionnement des journaux ; s'appropriant et complétant la loi du 25 mars 1822, il défend de publier les actes d'accusation et aucun acte de procédure criminelle avant la lecture en audience publique, et interdit le compte rendu des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas admise par la loi ; il interdit encore à tout représentant du peuple de signer un journal ou écrit périodique en qualité de gérant responsable.

Le chapitre 3 qui réglait le mode de poursuites est presque entièrement abrogé.

La discussion de cette loi avait été des plus vives. MM. Thiers et Crémieux allèrent jusqu'à la qualifier de nouvelle loi de septembre. « Pour moi, dit ce dernier, la loi actuelle est la répétition, la reproduction des articles des lois de septembre qui avaient soulevé l'indignation de l'opposition de 1835. » Sur certains points, même, il trouvait la loi de 1849 moins libérale et plus dure que celle de 1835.

Le gouvernement, ne se croyant pas encore suffisamment armé[1], fit présenter à l'assemblée, le 21 mars 1850,

[1] Dans la discussion de la loi de 1849, Odilon Barrot, qui la soutenait comme président du Conseil, ayant été interrompu par ce mot : « Les lois

un projet de loi *sur le cautionnement et le timbre des journaux*, pour lequel il demanda l'urgence.

Le gouvernement, disait l'exposé des motifs, ne saurait se dissimuler qu'une partie de la presse a subi, depuis la révolution de Février, une transformation grave : elle s'est occupée un peu moins de politique, beaucoup plus d'organisation sociale. A partir de ce moment, elle est devenue plus violente dans ses attaques, plus audacieuse dans ses diffamations, plus prompte à mettre en mouvement les plus dangereuses passions. Il n'y a pas eu de principe qui n'ait été contesté, pas de vérité sainte qui n'ait été méconnue, pas d'acte vicieux ou criminel qui n'ait trouvé des justifications ou des panégyriques; et ces coupables erreurs ont été adressées de préférence aux parties les moins éclairées de la population. C'est un devoir pour nous de combattre ce mal, de protéger la république et nos institutions contre ce danger. Nous y parviendrons sans recourir à des pénalités nouvelles, mais il faut du moins que l'exécution des lois en vigueur soit parfaitement assurée.

C'est pour rendre certaine cette exécution des lois pénales que le cautionnement des journaux a été institué. Qu'est-ce, en effet, que le cautionnement, si ce n'est la garantie de la répression? et qui ne voit que cette garantie, pour être efficace, doit être proportionnée à la fois à la multiplicité des délits qu'un journal peut commettre, au préjudice qu'ils peuvent causer aux citoyens, enfin au péril que la presse politique, c'est-à-dire la presse des partis, fait courir à la république et à la société? Aujourd'hui cette garantie est insuffisante.

En conséquence, le gouvernement demandait que le taux des cautionnements fixé par la loi du 9 août fût doublé, qu'il fût porté pour les grands journaux des départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne — et du Rhône — de 24,000 fr. à 50,000, etc.

Quant au timbre, dont les journaux, ce qui pourra sembler étrange, avaient continué depuis 1848 à demeurer exempts, le rétablissement en était motivé par la situation de nos finances, par les principes d'égalité qui

sur la presse n'ont jamais sauvé les gouvernements, » faisait cette réponse découragée : « Cela peut être, mais au moins les font-elles vivre quelque temps. »



étaient la base de la Constitution, et qui exigeaient que tous les citoyens concourussent aux charges de l'État dans la proportion de leur fortune et en raison des avantages que leur procure leur industrie. En affranchissant de l'impôt du timbre les journaux, et par cela même l'industrie des annonces, qu'ils exploitent avec bénéfice, le décret du gouvernement provisoire du 4 mars 1848 avait créé en faveur de la presse périodique un privilége exorbitant, dont aucune considération ne pouvait légitimer le maintien.

Le projet proposait donc, non pas de faire revivre la loi du 14 décembre 1830, qui frappail les journaux d'un timbre proportionné à la dimension, mais de les soumettre, quelle que fût leur taille, à un timbre fixe.

Et pour que la loi ne fût point éludée, pour en rendre l'application plus équitable et plus complète, il demandait qu'on soumît à l'impôt du timbre tous les écrits non périodiques traitant de matières politique ou d'économie sociale et ayant moins de dix feuilles d'impression.

Ce projet si simple en apparence, où il paraissait ne s'agir que de mesures fiscales, ramena le débat sur cette question si complexe, et toujours vivace, de la liberté de la presse. La commission chargée de l'examiner ne mit pas moins de trois mois à ce travail, et ce fut seulement le 29 juin que son rapport fut présenté à l'Assemblée.

La commission, tout en reconnaissant avec le gouvernement qu'en effet, dans l'état actuel de la législation, la presse pouvait commettre des délits qui restaient impunis, et qu'à tort on l'avait affranchie de tout impôt, avait pensé que, pour atteindre le double but que l'on se proposait, elle ne devait pas se renfermer exclusivement dans la voie qu'on avait suivie jusque-là et qui lui était offerte de nouveau.

Abandonnant donc la pensée exclusivement préventive

de l'élévation générale du taux des cautionnements de tous les journaux, c'était surtout dans une répression plus prompte, plus puissante, et à laquelle le coupable ne pourrait point échapper, qu'elle s'était appliquée à chercher les garanties que la société avait le droit de réclamer.

Elle laissait en conséquence les cautionnements ce qu'ils étaient ; mais elle demandait que, devant une présomption judiciaire de culpabilité, c'est-à-dire après deux arrêts de mise en accusation, le journal deux fois incriminé fût contraint de donner une nouvelle preuve de sa soumission à la loi ; elle demandait qu'après toute condamnation, le journal obéît dans les trois jours à l'arrêt qui le condamnait ; elle demandait enfin que toutes les peines pécuniaires encourues fussent intégralement subies.

C'était, en un mot, sur un système principalement répressif qu'elle avait voulu asseoir la nouvelle loi.

Pour le timbre, elle reconnaissait qu'en dehors des garanties qu'il a le devoir de réclamer de la presse périodique, l'État a aussi le droit de lui demander de supporter une part dans les charges publiques ; qu'industrie souvent lucrative, elle ne saurait sans injustice être affranchie de tout impôt. Elle consentait donc au rétablissement du timbre, mais elle demandait qu'il fût confondu avec le droit de poste, qu'au lieu de deux droits, un pour le timbre proprement dit et un pour la poste, il n'y eût plus qu'une seule taxe, mais qui emporterait avec soi l'affranchissement du journal lorsqu'on le confierait à la poste.

On voit à quel point le projet du gouvernement avait été modifié par la commission ; la discussion devait y introduire des modifications non moins graves.

Disons d'abord qu'elle fut précédée d'une vive escar-

mouche à propos d'une motion de Pierre Leroux tendant à ce que l'Assemblée, avant de discuter la loi, s'enquît des idées et des doctrines contre lesquelles elle était présentée, motion qui ne pouvait être et ne fut point prise en considération, mais qui n'en donna pas moins lieu à une longue et très-violente discussion.

L'Assemblée adopta le projet de la commission à peu près dans les termes où elle l'avait formulé ; mais elle y fit des additions importantes.

Ainsi, sur la proposition de M. de Riancey, et « dans le but de frapper une industrie qui déshonore la presse et qui est préjudiciable au commerce de la librairie, » elle adopta un amendement portant que « tout roman-feuilleton publié dans un journal ou dans son supplément serait soumis à un timbre de 1 centime par numéro. »

Un autre amendement, bien plus important encore, qui rendait la signature obligatoire pour tout *article de discussion politique, philosophique ou religieuse*, fut introduit dans la loi, dont il devint l'article 3.

Cet article, qui modifiait le caractère de la loi, en superposant à une mesure fiscale et préventive une disposition purement morale, donna lieu, dans l'Assemblée et dans la presse, à de longues et vives discussions.

L'idée n'était pas nouvelle cependant, comme nous le verrons ailleurs. Sans remonter plus haut, quant à présent, nous nous bornerons à dire ici qu'elle avait été nettement formulée par Pascal Duprat et Ledru-Rollin lors de la discussion du décret du 9 août 1848 à l'Assemblée constituante. Mais la pensée de ces deux honorables représentants en proposant cette mesure était de substituer la responsabilité individuelle à la responsabilité collective, en supprimant le cautionnement. La nouvelle loi maintenant le cautionnement, la garantie collective et la garantie individuelle se trouvaient réunies.

Voici d'ailleurs en quels termes M. de Tinguy expliqua son amendement, qu'il présentait comme une nouveauté :

Je viens proposer un moyen qui me paraît tiré de l'ordre moral, et je crois qu'il aurait une influence considérable sur la dignité de l'écrivain. Ce moyen, le voici : c'est tout simplement de faire signer par l'auteur l'article qu'il a inséré dans un journal. Quelle est la puissance véritable de la mauvaise presse? quel est son danger? C'est le prestige de l'anonyme pour la majeure partie des lecteurs. Un journal n'est pas l'œuvre de tel ou tel individu; c'est une œuvre collective, c'est une puissance mystérieuse, c'est le prestige de l'inconnu.

Voilà la puissance de la presse, elle n'est que cela ; et lorsqu'un article sera signé, il arrivera ceci ; ou le nom sera honorable, le nom d'un homme connu par l'élévation de ses sentiments, par la pureté de ses mœurs, par l'identité d'une ligne politique, et alors cet artice aura toute la valeur que cet homme porte en lui-même; s'il est signé par un homme déconsidéré, ou même par un inconnu, l'article perd toute sa puissance, tout son charme, tout son prestige. Ainsi, vous aurez établi dans la presse la plus complète vérité; chacun répondra de son œuvre.

Je dis que vous aurez dans la presse une complète vérité, et vous lui aurez rendu sa dignité. Voici comment. L'écrivain qui aujourd'hui se permet de jeter l'injure, l'outrage, l'insulte, soit aux individus, soit à la société, en s'abritant sous le manteau de l'anonyme ou se cachant derrière le nom de son gérant, n'osera pas le faire, parce qu'il sera obligé de signer son article; malgré lui, il sentira le besoin de se relever aux yeux de ceux pour qui il écrit.

Quant à l'homme d'honneur, si, par malheur, il avait un jour la pensée de s'oublier jusqu'à écrire un article qui ne fût pas digne de son nom, de sa position, du rang qu'il occupe dans le monde et dans l'estime publique, il ne le fera pas, parce qu'il faudra qu'il signe...

On a produit des arguments contre mon système : « Mais vous allez décapiter la puissance des journaux ! Mais un journal, ce n'est pas un homme, c'est un parti : vous le décapitez, vous lui ôtez son influence, vous ôtez l'individualité!... » Mais c'est précisément ce que je veux, dans un certain sens, et je prétends ceci : qu'un parti, quel qu'il soit, s'honore toujours du nom d'un homme honorable.

La véritable raison, ce n'est pas cela; je vais vous la dire : c'est qu'une signature serait extrêmement gênante dans l'état présent, au-

jourd'hui, pour des hommes qui, dans les journaux où ils se couvrent du nom de leurs gérants, viennent insulter cette Assemblée. Elle serait très-gênante, très-embarrassante pour les hommes qui ont successivement encensé, flatté tous les pouvoirs; pour ces hommes qu'on a vus successivement légitimistes, orléanistes, républicains, et qui maintenant sont bonapartistes; ce serait très-gênant pour eux. Voilà pourquoi ils ne veulent pas, voilà pourquoi je veux que chacun signe ses œuvres... (Séance du 10 juillet 1850. — *Moniteur du* 11.)

—Ce que nous voulons, disait le lendemain le complice de M. de Tinguy, M. de Laboulie, en repoussant un amendement qui voulait que la signature ne fût apposée que sur la minute de l'article, ce que nous voulons, c'est la publicité des noms, la publicité des noms devant le tribunal de l'opinion publique. Ce que nous voulons, ce n'est pas une signature honteuse qui se cache au bas d'un manuscrit, et qui craint de paraître au grand jour de la publicité, sur les exemplaires des journaux répandus par toute la France. Ce que nous voulons, c'est que celui qui aura accusé fasse connaître son nom, comme lorsque nous accusons ici quelqu'un, nous le faisons à visage découvert.

Soit; mais il restait à déterminer — et c'est ce qu'on oublia de faire — en quoi consiste la discussion, et à préciser les limites où commencent et où finissent la politique, la philosophie et la religion.

« Le cas est embarrassant, disait très-justement M. Armand Bertin; aussi le ministère l'a-t-il simplifié en faisant rentrer dans le domaine de la discussion tout ce qui est susceptible d'appréciation. Le temps qu'il fait, l'heure qu'il est, les goûts et les couleurs, *les vessies et les lanternes*, sont susceptibles d'appréciation [1]. »

Et de fait cet article, que nous commenterons au chapitre de la doctrine et de la jurisprudence, a donné et donne encore journellement lieu à d'interminables difficultés, et a causé la mort d'une foule d'innocents.

Quoi qu'il en soit l'amendement Tinguy, nous l'avons dit, fut adopté, et prit place dans la loi au milieu des dispositions relatives au cautionnement.

[1] *Journal des Débats*, du 7 octobre 1850.

Dans la pensée de ses auteurs, cette obligation de la signature était, selon l'expression pittoresque d'un critique, une espèce de machine infernale placée sous chaque journal pour le faire sauter et voler en éclats. On pouvait craindre, en effet, que, favorable à quelques journalistes, elle ne fût fatale au journalisme, en supprimant cette association intellectuelle, cette puissante individualité de la pensée, qui faisait son importance et sa force; nous croyons que l'expérience a trompé et les espérances des ennemis de la presse et les appréhensions de ses amis.

Cette disposition, du reste, ne passa pas sans résistance, et la loi elle-même, bien qu'elle ne se compose que de quelques articles, ne fut votée qu'après sept jours de discussion, et par 392 voix seulement contre 263. Les opposants lui reprochaient d'attaquer dans son principe le gouvernement issu des journées de Février, de porter atteinte à la souveraineté du peuple; ils allèrent jusqu'à accuser le ministre de la justice, qui la défendait, de déshonorer le pouvoir. Mais on leur répondit par le tableau des saturnales de la presse et des dangers qu'elle avait fait courir à la société.

La majorité de l'Assemblée se détermina dans cette circonstance, on n'en saurait douter, par les plus hautes considérations de salut public ; mais on ne peut se défendre de croire qu'il s'y mêlait un fond d'animosité contre la presse, contre l'institution elle-même, quand on se rappelle les attaques furieuses dont elle fut l'objet durant la discussion. « Il faut en finir avec le journalisme! s'écriait un représentant ; il faut renverser le journalisme, comme nous avons renversé les barricades! » Il est malheureusement trop aisé de s'expliquer ces sentiments des assemblées contre la presse, sentiments qui sont généralement partagés par les gouvernants; mais ce n'est peut-

être pas sans quelque raison que l'on a accusé l'Assemblée nationale de n'avoir pas compris, dans cette occasion, qu'en déclarant la guerre à la presse, elle frappait sur ses alliés, elle frappait sur elle-même.

Mais il faut bien le dire aussi, ces sentiments hostiles au journalisme, ce n'était pas seulement dans l'Assemblée qu'ils existaient; on les retrouvait au dehors, ils étaient presque unanimes : nous n'avons pas besoin d'en redire les raisons. Aussi les mesures rigoureuses prises contre elle par le gouvernement dictatorial issu du plébiscite du 20 décembre 1851 ne soulevèrent-elles aucune émotion.

Il serait, pourtant, souverainement injuste de méconnaître les services que la presse, à cette époque, rendit à la société.

« La succession régulière des phénomènes qui se produisent incessamment, dit M. Vingtain, laisse l'attention distraite sur les lois dont ils dérivent et sur l'intérêt de leur permanence. Pour en faire apprécier l'importance, il faut en supposer la suspension, et se demander ce qui arriverait en leur absence.

« Or, en 1848, on était tellement habitué à discuter toutes les mesures du gouvernement, à juger tous ses actes, que l'on ne savait aucun gré à la liberté de la presse des services qu'elle rendait; il semblait que cela fût tout naturel et qu'il n'en pût être autrement : on peut aujourd'hui se rendre compte plus exactement du rôle considérable que la liberté de la presse a joué à cette époque.

« Il s'agissait de tout autre chose qu'en 1830; ce n'était plus la forme politique qui était en jeu, c'étaient les bases mêmes de la société, et si elles n'étaient pas sérieusement compromises, elles étaient du moins attaquées avec une audacieuse démence ; ce n'était plus un

pouvoir, en grande majorité du moins très-décidé à lutter contre l'insurrection et inspirant confiance au pays, c'était une réunion de gouvernants dont les plus fermes conspiraient avec l'émeute que leurs collègues avaient soulevée. Aussi la nation n'accordait-elle à aucun sa pleine confiance; elle se prodiguait à certains hommes en popularité et en enthousiasme pour les engager dans sa cause; elle avait besoin de croire à quelqu'un, mais au vrai, elle ne croyait à personne; elle se complaisait dans l'illusion qu'elle voulait se faire à elle-même et elle lui demandait d'engourdir ses appréhensions, d'alléger ses craintes, tout en sentant bien que ce n'était qu'une illusion. C'était en elle-même qu'étaient les éléments de sa force; mais ces éléments, il fallait les réunir pour leur donner leur valeur, il fallait les mettre en action en dehors d'un gouvernement suspect: ce fut l'œuvre de la liberté de la presse.

« Elle commença par relever les courages en démontrant la légitimité des principes, des droits, des intérêts, fondements même de l'ordre social; en dégageant de tout nuage, par la plume des plus illustres, la conviction de la société qu'elle avait droit et raison; elle la mit en pleine possession du plus puissant sentiment qu'une réunion d'hommes puisse avoir : la croyance à la sainteté de leur cause. En plaçant le salut commun sous la sauvegarde du salut individuel, elle inspira la plus formidable ligue qui ait jamais existé. Les jours de danger suprême passés, elle continua la lutte; elle amena la république à composition, elle la rapprocha le plus possible du pays en lui inspirant le respect de ses mœurs. Que sans la liberté de la presse il eût été possible d'arriver à ces résultats, je n'ose le nier; mais, cependant, que l'on suppose la liberté de la presse supprimée, le gouvernement provisoire du 24 février 1848 sans contre-poids, la nation sous le joug,

sans organe pour se reconnaître, que l'on suppose la France surprise par la soudaineté de mesures imprévues auxquelles on n'eût pu opposer qu'une résistance individuelle, et n'est-il pas de toute évidence que les dangers eussent été plus grands encore et la crise plus douloureuse et plus longue? Il faut donc le reconnaître : la liberté de la presse fut à cette époque le principal instrument à l'aide duquel la nation parvint à son but. Ceux qui ont gardé si bonne mémoire de ses torts avant la révolution de Février ne devraient-ils pas se rappeler un peu les services qu'elle rendit après? Ces services n'ont-ils pas racheté en partie ses torts?

« La liberté de la presse devait sortir mutilée de cette grande lutte. »

SECOND EMPIRE

La presse fut une des premières préoccupations du prince-président, quand il fut investi de la puissance souveraine.

Dès le 31 décembre 1851, la connaissance de tous les délits prévus par les lois sur la presse et commis au moyen de la parole était rendue aux tribunaux de police correctionnelle :

Considérant que, parmi les délits prévus par les lois en vigueur sur la presse, ceux qui sont commis au moyen de la parole, tels que les délits d'offenses verbales ou de cris séditieux, se sont considérablement multipliés ;

Considérant que l'attribution à la cour d'assises de la connaissance de ces délits rend la répression moins rapide et moins efficace...

La Constitution du 14 janvier 1852 ne comprit pas la liberté de la presse au nombre de celles — énumérées dans son article 86 — qui sont au-dessus des lois et que le Sénat doit protéger contre toute atteinte ; elle ne reproduisit pas non plus la disposition des Constitutions précédentes abolitive de la censure ; mais elle garantit et confirma les principes de 89, dont la liberté de la presse, la plus précieuse peut-être des conquêtes de la Révolution, a toujours été considérée comme faisant essentiellement partie.

Le nouveau gouvernement a, d'ailleurs, en mainte occasion, proclamé très-haut son respect pour cette liberté ;

mais il établit entre la liberté de la presse et la liberté des journaux une distinction qu'on avait déjà, aux premiers temps du régime constitutionnel, essayé d'introduire dans la loi. « Le droit d'exposer et de publier ses opinions, qui appartient à tous les Français, est une conquête de 1789, qui ne saurait être ravie à un peuple aussi éclairé que la France, disait le ministre de l'intérieur aux préfets, dans une circulaire du 18 septembre 1859 ; mais ce droit ne doit pas être confondu avec l'exercice de la liberté de la presse par la voie des journaux périodiques. Les journaux sont des forces collectives organisées dans l'État, et, sous tous les régimes, ils ont été soumis à des règles particulières. L'État a donc des droits et des devoirs de précaution et de surveillance exceptionnelles sur les journaux. »

Telle est la pensée qui semble avoir inspiré le décret du 17 février 1852, qui régit encore la presse au moment où j'écris (janvier 1868), mais qui est à la veille de subir de profondes modifications. Ce décret, en effet, distingue fortement, au moins par son silence, entre la presse périodique politique et la presse ordinaire. A celle-ci, dont il parle à peine, du reste, il a laissé sa liberté complète, sous la responsabilité de ses abus ; à celle-là il a imposé des conditions toutes nouvelles, des garanties plus étroites.

Nous commenterons plus loin, avec la jurisprudence, ce décret, autour duquel il s'est fait tant de bruit ; nous nous bornerons ici à en résumer les principales dispositions.

Aux termes de ce décret, aucun journal politique ne pouvait être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement, et cette autorisation ne peut être accordée qu'à un Français majeur, jouissant de ses droits civils et politiques. — L'autorisation préalable serait éga-

lement nécessaire à raison de tous les changements opérés dans le personnel des gérants, rédacteurs en chef, propriétaires ou administrateurs du journal[1].

Le cautionnement était maintenu.

Le droit de timbre l'était également. — L'article 6 soumettait à ce droit tous les écrits périodiques sans distinction; mais un décret postérieur, du 25 mars, en a affranchi les journaux et les revues exclusivement relatifs aux lettres, aux sciences, aux arts et à l'agriculture.

La publication de nouvelles fausses, même faite de bonne foi, est réprimée.

Les articles 14 et 16 défendaient de rendre compte des débats du Corps législatif autrement que par l'insertion des procès-verbaux officiels, rédigés par les secrétaires; et des séances du Sénat, si ce n'est par la reproduction des articles insérés au *Moniteur*. — Ces dispositions ont été modifiées par un sénatus-consulte de 1861, dont nous parlerons tout à l'heure.

Il demeure encore interdit de rendre compte des séances non publiques du Conseil d'État.

Il est interdit de rendre compte des procès pour délits de presse; le jugement seul pourra être publié.

Tous les délits de presse sont déférés à la police correctionnelle. — Le montant des condamnations encourues doit être acquitté dans les trois jours de tout jugement ou arrêt définitif de contravention de presse, ou consigné dans le même délai en cas de pourvoi en cassation.

Mais c'est surtout dans l'article 32 et dernier, aujourd'hui abrogé, qu'il faut chercher le caractère distinctif

[1] La formalité de l'autorisation préalable remonte à l'arrêté consulaire du 27 nivôse an VIII. Maintenue par les lois de 1814 et de 1817, virtuellement abrogée par les lois de 1819, puis rétablie par celles des 21 mars 1820 et 17 mars 1822, elle avait été définitivement abolie par la loi du 18 juillet 1828.

du décret organique sur la presse. En voici les termes :

Une condamnation pour crime commis par la voie de la presse, deux condamnations pour délits ou contraventions commis dans l'espace de deux années, entraînent de plein droit la suppression du journal dont les gérants ont été condamnés.

Après une condamnation prononcée pour contravention ou délit de presse contre le gérant responsable d'un journal, le gouvernement a la faculté, pendant les deux mois qui suivent cette condamnation, de prononcer soit la suspension temporaire, soit la suppression du journal.

Un journal peut être suspendu par décision ministérielle, alors même qu'il n'a été l'objet d'aucune condamnation, mais après deux avertissements motivés, et pendant un temps qui ne pourra excéder deux mois.

Un journal peut être supprimé, soit après une suspension judiciaire ou administrative, soit par mesure de sûreté générale, mais par un décret spécial du président de la république publié au *Bulletin des lois*.

Nous n'insisterons pas ici sur le caractère tout nouveau de ces dispositions, qui ont rendu la presse périodique justiciable à la fois et simultanément du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, sur leur excessive sévérité, sur le vague et l'élasticité de leurs termes, auxquels on a reproché de trop prêter à l'interprétation, à l'arbitraire.

Le décret du 17 février ne s'occupe, comme on le voit, que de la presse périodique. L'article 24, cependant, règle la pénalité encourue par celui qui exercerait le commerce de la librairie sans avoir obtenu le brevet exigé par l'article 11 de la loi du 21 octobre 1814.

D'ailleurs, toutes les dispositions des lois antérieures, non contraires à celles de ce décret, sont maintenues.

Quant à la procédure, la loi de 1819 en avait organisé une spéciale pour la poursuite et le jugement des crimes et délits commis par la voie de la presse ; d'après la nouvelle loi, les poursuites en cette matière sont soumises

exclusivement aux formes et délais du Code d'instruction criminelle.

Telles étaient les principales dispositions du décret de 1852. La cause déterminante de cette nouvelle législation était ainsi exposée dans une circulaire du ministre de la police générale aux préfets, en date du 30 mars :

La pensée du décret organique ne saurait être méconnue. Le gouvernement, tout en réservant une liberté légitime à l'expression des opinions et aux manifestations de l'intelligence, a voulu sauvegarder la société contre les abus et les excès qui, tant de fois, l'avaient mise en péril. Il a fait la part du droit et celle de l'ordre ; il a considéré la mission de la presse comme une haute fonction qui ne devait s'exercer qu'au profit des intérêts sérieux, et qui, si on voulait en abuser pour soulever les passions et réveiller les mauvais instincts, devait rencontrer dans la loi des obstacles insurmontables. En agissant ainsi, le gouvernement a donné satisfaction aux réclamations des gens honnêtes, et il n'a paru sévère qu'à ceux qui, de la presse, voulaient se faire une arme destructive des éléments de l'organisation sociale. L'opinion publique lui a su gré de n'avoir point reculé devant les difficultés de cette tâche et de s'être mis au-dessus des traditions et des préjugés du faux libéralisme.

Désormais, aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne pourra être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement.

Le gouvernement ne veut user du droit de refus que dans l'intérêt de la société, de l'ordre et de la morale. Son intention est de refuser l'autorisation exigée par l'article 1er du décret chaque fois que, sous prétexte de journaux, il s'agira de créer des tribunes politiques, soi-disant sociales, dans un but de mauvaise propagande. Pour prendre à cet égard une détermination équitable et juste, j'aurai besoin de recueillir des appréciations locales qui seules pourront me permettre d'agir en parfaite connaissance de cause, et c'est à vous, monsieur le préfet, que je demanderai d'éclairer, de préparer mes résolutions, par des rapports et des documents circonstanciés, lorsqu'il s'agira d'une demande provenant de votre département. Vous aurez, dès lors, sur les communications qui vous seront faites, soit par les demandeurs eux-mêmes, soit par moi, à vous enquérir des antécédents et de la moralité des écrivains et des gérants responsables qui réclameront l'autorisation de faire paraître un journal. Vous vous souviendrez que l'administration

trahirait les intérêts placés sous sa sauvegarde si elle usait d'une indulgence ou d'un laisser-aller qui ne sont ni dans la pensée ni dans le but de la loi. Je crois superflu d'insister à cet égard.

—Pour vous bien pénétrer de votre mission, disait de son côté, aux procureurs généraux, le ministre de la justice, vous vous rappellerez que celle de la presse est de fonder, non de détruire; d'éclairer, non de corrompre; de discuter, non de conspirer.

La grande innovation du décret de février, c'était le système des avertissements, qui a fait tant de bruit depuis lors. L'instigateur de cette nouveauté fut M. de Persigny, c'est du moins ce que vient de nous révéler une lettre à laquelle nous avons déjà fait allusion, et qui occupe en ce moment toute la presse. Voici, en effet, ce qu'écrit à ce sujet le noble duc, après avoir protesté de ses sentiments libéraux :

Mais, dira-t-on, comment, avec cette opinion sur la liberté, avez-vous pu proposer en 1852 le régime des avertissements? A cette question je vais répondre catégoriquement. Lorsque j'eus l'honneur de proposer ce régime et de le faire introduire dans la loi de la presse, ce n'est pas, je le déclare, comme je le disais à cette époque, contre la liberté de discussion que je voulais armer le gouvernement. J'étais loin surtout de présenter ce régime comme une institution durable. Dans toutes les occasions où il m'a été donné d'en parler, je n'ai cessé de répéter qu'il ne pouvait être que transitoire; et l'on se rappellera peut-être qu'il y a quelques années une sorte d'avertissement me fut adressé par *le Moniteur* pour m'être permis de le condamner avant le temps, c'est-à-dire avant que l'expérience eût démontré au chef de l'État lui-même ce que le pouvoir arbitraire du gouvernement sur la presse entraîne d'abus et de périls. Quant à la raison qui me fit inventer alors l'expédient des avertissements, la voici : en présence d'un projet de loi qui n'était autre chose qu'une reproduction de la législation précédente sur la matière, me rappelant tout ce que cette dernière avait laissé se produire dans le passé d'agitations, de scandales et de violences, tout ce qu'un tel régime d'offenses, de diffamations, d'injures, de calomnies contre les personnes et d'attaques à la vie privée, avait engendré de démoralisation et causé de mécontentement dans le pays, je n'avais pas besoin de l'étudier beaucoup pour

être convaincu qu'elle était mauvaise. Et comme alors j'ignorais, aussi bien que d'autres plus versés que moi dans l'étude du droit, quel en était le vice caché, il me paraissait nécessaire, en attendant qu'on pût trouver une loi plus intelligente, de soustraire par un remède héroïque les premiers temps de l'installation du nouveau gouvernement à la maladie qui avait été si funeste aux gouvernements précédents.

La législation de février, longtemps immuable, et, à diverses reprises, proclamée telle, a fini cependant par subir de profondes modifications, que nous allons successivement rencontrer.

La presse, durant les premières années du nouveau régime fit peu parler d'elle. Le décret du 17 février l'avait frappée d'une sorte de paralysie : exposée à être punie pour des délits qui lui étaient inconnus, elle avait dû prendre à tâche de circonscrire ses franchises dans des limites bien plus étroites que celles qu'avait pu prévoir le législateur, et, si l'on pouvait ainsi parler, s'interdire la vie morale pour conserver la vie matérielle.

Le public, de son côté, paraissait assez peu se soucier du sort fait aux journaux, et il est facile de s'expliquer cette indifférence : les saturnales des dernières années avaient eu pour effet inévitable de dégoûter la plus grande partie de la population, au moins momentanément, de l'exercice de la vie politique, et ceux qui s'étaient jusque-là mêlés activement aux affaires publiques cédaient à une fatigue qu'il est aisé de concevoir après tant d'agitations. L'établissement du régime nouveau avait d'ailleurs ouvert d'autres et vastes champs d'activité qui attiraient les masses.

Cependant les esprits et les choses marchaient, à petit bruit, si l'on veut, mais enfin le progrès devenait chaque année plus sensible. A mesure que le souvenir du danger

couru s'éloignait, ce sentiment naturel qui porte un grand pays à s'intéresser à ses affaires, à s'en préoccuper, prenait plus de force. La guerre d'Italie, avec les événements qui l'avaient précédée et les nombreux problèmes qu'elle souleva, acheva de réveiller l'esprit public, en excitant cet appétit de vie politique qui commençait à se réveiller, ce désir instinctif qu'éprouvent les intelligences actives de participer plus facilement et plus directement à la discussion et, par conséquent, dans une certaine mesure, à la direction des affaires politiques.

Les journaux, encouragés par l'indulgence du gouvernement, s'étaient enhardis jusqu'à discuter la question de l'amélioration du régime sous lequel ils étaient placés, régime qui leur semblait n'avoir sa raison d'être que dans des circonstances depuis longtemps disparues. Après la guerre surtout, cette question avait pris une grande place dans l'opinion. La préoccupation, en se généralisant, n'avait pas tardé à se transformer en espérance, et cette espérance s'était crue encouragée par des faits significatifs.

L'éclat des fêtes qui avaient célébré la rentrée de l'armée d'Italie et la paix avait été rehaussé par une amnistie accordée à tous ceux qui avaient été condamnés pour crimes et délits politiques, ou qui avaient été l'objet de mesures de sûreté générale.

Cette mesure généreuse avait été bientôt suivie d'un décret qui effaçait les avertissements infligés jusque-là. Ce décret avait semblé le symptôme de dispositions plus bienveillantes envers la presse, l'avant-coureur de la nouvelle loi qui lui rouvrirait le terrain du droit commun.

Ces espérances avaient trouvé une sorte de confirmation dans des paroles prononcées devant leurs conseils généraux par des personnages que le public croyait très au courant des vues du gouvernement, par MM. de Morny et de la Guéronnière, dont les discours étaient empreints

d'un certain air libéral. On avait remarqué que M. de Morny avait parlé « des libertés que l'on conquiert », et qu'il avait présenté l'amnistie comme « le prélude d'une ère nouvelle. » Un généreux optimisme s'était hâté de lire dans ces favorables indices la promesse d'une réforme prochaine. Le bruit allait donc s'accréditant qu'un décret devait modifier avant peu la législation de 1852 sur la presse, lorsque le gouvernement crut devoir couper court à ces espérances prématurées.

Le 18 septembre paraissait dans *le Moniteur* cette note inattendue :

Plusieurs journaux ont annoncé la prochaine publication d'un décret modifiant la législation de 1852 sur la presse.

Cette nouvelle est complétement inexacte.

La presse, en France, est libre de discuter tous les actes du gouvernement et d'éclairer ainsi l'opinion publique. Certains journaux, se faisant, à leur insu, les organes des partis hostiles, réclament une plus grande liberté, qui n'aurait d'autre but que de leur faciliter les attaques contre la Constitution et les lois fondamentales de l'ordre social. Le gouvernement de l'Empereur ne se départira pas d'un systéme qui, laissant un champ assez vaste à l'esprit de discussion, de controverse et d'analyse, prévient les effets désastreux du mensonge, de la calomnie ou de l'erreur.

Et le lendemain, la feuille officielle publiait le document suivant :

Le ministre de l'intérieur vient d'adresser aux préfets la circulaire suivante :

Paris, 18 septembre 1859.

Monsieur le préfet, un acte récent, inspiré par un sentiment de noble conciliation, a remis à tous les journaux de Paris et des départements les avertissements dont ils avaient été frappés.

L'Empereur, en donnant ce témoignagne de bienveillance à la presse française, a prouvé une fois de plus que la modération de sa politique égalait la force de son autorité ; sa haute et généreuse prérogative a effacé des rigueurs que l'intérêt de la société avait rendues nécessaires.

Tous les journaux actuellement existants et qui avaient été atteints par l'application de l'article 32 du décret du 17 février 1852 échappent ainsi aux conséquences des mesures qu'ils avaient encourues, et ils se trouvent en face de ce décret comme s'il était une loi nouvelle.

Il me paraît donc nécessaire d'en rappeler les principes et de vous exposer dans quel esprit j'en comprends l'application, en ce qui concerne les devoirs imposés à l'administration.

Le décret du 17 février 1852 n'est point, comme on l'a dit trop souvent, une loi de circonstance, née d'une crise de la société et qui ne saurait convenir à des temps réguliers. Sans doute, comme toutes les lois politiques, celle-ci est susceptible des améliorations dont l'expérience aurait démontré l'utilité; mais les principes sur lesquels repose le décret de 1852 sont intimement liés à la restauration de l'autorité en France et à la constitution de l'unité du pouvoir sur la base du suffrage universel.

Le gouvernement de l'Empereur ne redoute pas la discussion loyale de ses actes; il est assez fort pour ne craindre aucune attaque. Sa base est trop large, sa politique trop nationale, son administration trop pure pour que le mensonge et la calomnie lui enlèvent quelque chose de sa puissance morale. Mais si sa force incontestée le protége, même contre les abus de la liberté, des considérations indépendantes de toute crainte et tirées seulement de l'intérêt général lui créent l'obligation de ne pas renoncer à des armes légales qui, dans un grand pays comme la France et sous un régime qui est l'expression la plus complète de la volonté nationale, sont des garanties et non des entraves.

Le droit d'exposer et de publier ses opinions, qui appartient à tous les Français, est une conquête de 1789 qui ne saurait être ravie à un peuple aussi éclairé que la France ; mais ce droit ne doit pas être confondu avec l'exercice de la liberté de la presse par la voie des journaux périodiques.

Les journaux sont des forces collectives organisées dans l'État, et, sous tous les régimes, ils ont été soumis à des règles particulières. L'État a donc des droits et des devoirs de précaution et de surveillance exceptionnelle sur les journaux, et quand il se réserve de réprimer directement leurs excès par la voie administrative, il n'entrave pas la liberté de la pensée, il exerce seulement un mode de protection de l'intérêt social. L'exercice de ce mode de protection, qui lui appartient incontestablement, implique un grand esprit de justice, de modération et de fermeté.

J'ajoute que c'est en matière de juridiction administrative sur la presse que la mesure est surtout nécessaire; je ne saurais donc trop,

monsieur le préfet, insister sur ce point. C'est parce que le gouvernement a la volonté et le devoir de ne pas laisser affaiblir en ses mains le principe de son autorité, qu'il peut n'apporter à la liberté de discussion que les restrictions commandées par le respect de la Constitution, par la légitimité de la dynastie impériale, par l'intérêt de l'ordre, de la morale publique et de la religion.

Ainsi donc, le gouvernement, loin d'imposer l'approbation servile de ses actes, tolérera toujours les contradictions sérieuses ; il ne confondra pas le droit de contrôle avec l'opposition systématique et la malveillance calculée. Le gouvernement ne demande pas mieux que de voir son autorité éclairée par la discussion, mais il ne permettra jamais que la société soit troublée par des excitations coupables ou par des passions hostiles.

En résumé, je compte, monsieur le préfet, sur tout votre zèle pour remplir cette partie de vos attributions. Dans le concours que vous aurez à me donner, vous vous tiendrez aussi loin de la faiblesse qui autoriserait la licence que de l'exagération qui entraverait la liberté. De cette façon, vous entrerez dans les vues de l'empereur et vous mériterez son approbation.

Enfin *le Moniteur* du 23 septembre contenait les deux *communiqués* suivants, adressés l'un à l'*Opinion nationale*, et l'autre au *Journal des Villes et Campagnes*.

Vu l'article 19 du décret organique du 17 février 1852, le *communiqué* suivant a été adressé au journal *l'Opinion nationale :*

L'Opinion nationale, dans son numéro du 21 septembre, publie un article qui contient le paragraphe suivant :

« Je suppose que demain, en mon âme et conscience, et dans l'inté-
« rêt du pays, je crusse devoir mettre en discussion non la forme ou le
« principe du gouvernement, ni les lois éternelles de la morale et de
« la société, mais simplement un acte de M. le ministre de l'intérieur,
« moins que cela encore, un détail de l'organisation de la presse, par
« exemple, ou une simple mesure prise à tort, par un sous-chef de
« bureau de cette toute-puissante administration qui tient dans ses
« mains la vie et la mort des journaux : ou il faudra que je sois un
« héros de courage, ou il faudra que je sois bien sûr que le fonction-
« naire que je vais critiquer est lui-même un héros de justice et d'ab-
« négation, un Caton, un Brutus, un Aristide. S'il n'est qu'un simple
« mortel, accessible aux conseils de l'humaine faiblesse, il est clair

« que je ne suis qu'un fou, et que mon journal a perdu, par mon « imprudence, 50 p. 100 de sa valeur. »

Il est regrettable que des écrivains sérieux se laissent entraîner à des interprétations qui dénaturent complétement la législation qu'ils attaquent, en méconnaissant le respect dû à la loi.

L'Opinion nationale sait très-bien que les journaux ont le droit de discuter les actes du gouvernement, et qu'ils en usent tous les jours sans aucun péril. Elle sait également que la haute responsabilité de M. le ministre de l'intérieur est directement engagée dans toutes les décisions qui se rattachent à l'application du décret du 17 février 1852, et que pour les moindres détails, aussi bien que pour l'ensemble, sa sollicitude est partout présente, comme une garantie de tous les intérêts.

Vu l'article 19 du décret organique du 17 février 1852, le *communiqué* suivant a été adressé au *Journal des Villes et des Campagnes:*

Le *Journal des Villes et des Campagnes*, dans son numéro du 20 septembre, s'exprime ainsi, à propos des derniers actes du gouvernement sur la législation de la presse :

« Nous demandions une loi, qu'elle qu'elle fût, parce qu'une loi, « c'est la liberté. »

Si étrange que soit cette déclamation, le gouvernement croit devoir y répondre, en rappelant que le décret du 17 février 1852 est une loi *organique*, qui a eu précisément pour objet de réglementer la liberté de la presse.

La même feuille ajoute :

« Qu'il suffit souvent d'une distraction ou d'une erreur d'un em- « ployé subalterne pour, sinon compromettre, du moins inquiéter « l'existence des journaux. »

A cette allégation de mauvaise foi, il suffira d'opposer l'article 32 du décret précité, qui porte qu'un journal ne pourra être averti que par décision ministérielle, et supprimé, dans certains cas déterminés par la loi, que par un décret impérial.

Si ces actes répétés n'étaient pas faits pour encourager les aspirations libérales, ils se distinguaient au moins par une grande franchise. Deux choses en ressortaient

surtout : d'abord l'intérêt que la question de la réforme de la presse excitait depuis quelque temps, puisque le gouvernement s'était cru obligé de parler, et ensuite, dans le gouvernement, la résolution de maintenir la législation de 1852.

Ces documents offraient encore cet avantage, que l'on y pouvait rechercher des indications sur l'esprit qui devait présider à l'application du décret organique de la presse, et ces indications, si l'on se plaçait au point de vue relatif d'un état de liberté tolérée, devaient paraître rassurantes.

La note du *Moniteur* déclarait que « la presse en France est libre de discuter tous les actes du gouvernement » ; la circulaire ministérielle, comme le communiqué adressé à *l'Opinion nationale*, confirme et précise cette déclaration, et elle proclame l'imprescriptibilité du « droit qui appartient à tous les Français d'exposer et de publier leurs opinions. » Seulement elle fait une restriction au sujet des journaux. Je me suis expliqué ailleurs sur la valeur de cette restriction ; je ferai seulement remarquer ici que, si la circulaire puise dans cette restriction la justification du décret de 1852, elle admet implicitement la liberté entière pour les publications qui ne sont pas périodiques.

Le gouvernement « se réservait donc de réprimer directement les excès des journaux par la voie administrative. » Mais quels sont ces excès qui doivent être punis administrativement ? Un passage important de la circulaire nous semble les définir ; c'est celui où il est dit que le gouvernement « peut n'apporter à la liberté de discussion que les restrictions commandées par le respect de la Constitution, par la légitimité de la dynastie impériale, par l'intérêt de l'ordre, de la morale publique et de la religion. » Or, si les pouvoirs donnés à l'administration en matière de presse ne sont destinés, comme la circulaire

ministérielle autorise à le croire, qu'à réprimer « les excès, les excitations, la licence, les passions hostiles », qui s'attaqueraient aux intérêts et aux principes énumérés dans le passage que nous venons de citer, un vaste champ était laissé encore aux discussions des journaux.

Il n'y avait donc pas lieu de se décourager. La logique, d'ailleurs, ne disait-elle pas qu'il était impossible que le gouvernement impérial portât longtemps la liberté chez l'étranger sans la ramener enfin en France, et qu'il ne mît pas quelque jour la politique intérieure en plein accord avec les principes qu'il défendait au dehors? Et les faits, aussi bien, ne tardèrent pas à lui donner raison.

Le 24 novembre de l'année suivante, par un acte tout spontané qui demeurera l'un des plus mémorables de son règne, l'Empereur, « voulant donner aux grands corps de l'État une participation plus directe à la politique générale du gouvernement et un témoignage éclatant de sa confiance », décrétait que le Sénat et le Corps législatif voteraient tous les ans une adresse en réponse au discours du trône, et qu'il serait présenté au Sénat un projet de sénatus-consulte ayant pour but de rendre plus prompte et plus complète la reproduction des débats des deux chambres.

Pour quelques esprits trop impatients peut-être, cette réforme hardie et salutaire semblait appeler comme conséquence logique la révision du décret du 17 février. Tout du moins l'extension des droits du Sénat et du Corps législatif devait-elle avoir pour conséquence une liberté plus grande laissée à la presse, lorsque dans ces deux assemblées la discussion allait prendre tant de franchise et d'éclat, il était juste — suivant que le disait M. Baroche au Corps législatif, en 1863 — il était juste que les limites

de la libre discussion fussent aussi élargies dans une certaine mesure.

Aussi un des premiers actes de M. de Persigny, arrivé au pouvoir par suite d'un remaniement ministériel qui coïncida avec les amendements essentiels introduits dans la pratique de nos institutions, fut-il — c'est lui-même qui le dit — « d'inviter la presse à user d'une large liberté de discussion. »

Le 7 décembre, pour « faire connaître nettement aux préfets dans quel esprit il comptait user du *pouvoir discrétionnaire* que la loi sur la presse donnait au ministre de l'intérieur », il leur adressait une circulaire dans laquelle se retrouvent, mais plus fortement, plus libéralement accentuées, les déclarations de celle du 18 septembre 1859, sur la latitude de discussion laissée aux journaux.

Si tous les partis, tous les écrivains, y était-il dit, se soumettant réellement aux lois constitutives de notre société, au suffrage universel qui a fondé le trône des Napoléon, pour en faire la base de nos institutions, si ces partis, ces écrivains, respectant la volonté du peuple français, ne veulent la liberté de la presse que pour le maintien et la prospérité de l'État, alors ils ont, de fait et de droit, la liberté de la presse comme en Angleterre, et la loi des avertissements devient une lettre morte. Que les abus dans la société ou dans le gouvernement soient mis au jour, que les actes de l'administration soient discutés, que les injustices soient révélées, que le mouvement des idées, des sentiments et des opinions contraires, vienne éveiller partout la vie sociale, politique, commerciale et industrielle, qui pourrait raisonnablement s'en plaindre?... Quant à l'instrument que la loi actuelle met dans nos mains par le système des avertissements, ajoutait le ministre, je n'ai point à le discuter; cependant, s'il m'est permis d'en dire mon sentiment franchement et sans détour, ce système, comme mesure exceptionnelle subordonnée aux exigences imposées par l'établissement d'un nouvel ordre de choses, ce système est, en principe, dictatorial...

Un mois après, le 10 décembre, une amnistie était ac-

cordée, sur la proposition du ministre de l'intérieur, aux journaux de Paris, dont quelques-uns avaient reçu deux avertissements et se trouvaient ainsi sous le coup de la suspension. « En les dégageant de ce péril, disait M. de Persigny dans son rapport à l'Empereur, le gouvernement replacera ces journaux dans les conditions d'indépendance qu'ils ont compromises, et cet oubli du passé sera un nouveau gage donné à cette généreuse politique qui tend à la réconciliation et à l'union de toutes les intelligences du pays. »

Il résonnait dans ce langage et dans tous ces actes un accent libéral bien fait pour ranimer les espérances des amis de la liberté.

Le projet de sénatus-consulte annoncé par le décret du 24 novembre fut présenté au Sénat, convoqué *ad hoc*, le 22 janvier 1861, et, le 29, M. Troplong présenta, au nom de la commission chargée de l'examiner, un rapport qui fut très-remarqué, et qui, à défaut des débats, demeurés secrets, nous initiera à l'esprit qui inspira dans cette circonstance la noble assemblée.

Ce projet ne touchait à la presse que par un côté. Il s'agissait uniquement, en effet, du mode de réglementation de la publicité que les journaux pourraient ou devraient donner au compte rendu des séances des assemblées. Jusque-là les débats du Sénat ne paraissaient au *Moniteur* que dans de rares circonstances et *sous l'autorisation* du gouvernement (article 16 du décret du 17 février); mais quand ils paraissaient, ils se produisaient avec une exactitude littérale et avec tous les mouvements qui avaient fait le caractère de la séance. Un régime inverse existait pour la reproduction des débats du Corps législatif. La publication de ces débats n'était pas facultative pour le gouvernement ; elle était de droit pour l'As-

semblée. Mais le procès-verbal n'était pas une copie textuelle des discours prononcés ; il ne donnait pas l'expression vivante de ce qui s'était dit et ressenti, il n'en donnait qu'un calque refroidi par un résumé analytique.

Telle était l'économie de l'article 42 de la Constitution. D'après le projet de sénatus-consulte modificatif de cet article, tel que l'avait amendé la commission du Sénat, les débats des séances du Sénat et du Corps législatif devaient être reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le journal officiel du lendemain. En outre, les comptes rendus de ces séances, rédigés par des secrétaires-rédacteurs placés sous l'autorité du président de chaque assemblée, seraient mis chaque soir à la disposition de tous les journaux. Le compte rendu des séances du Sénat et du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne pouvait consister que dans la reproduction des débats insérés *in extenso* dans le journal officiel, ou du compte-rendu rédigé sous l'autorité du président.

Ainsi, disait l'honorable rapporteur, « désormais le Sénat et le Corps législatif parleront au public comme ils se parlent à eux-mêmes, et le public jugera. Dans l'une et l'autre assemblée, la sténographie sera la peinture vraie, complète, de la séance. » Et il ajoutait, en commentaire au texte de la loi :

Le compte rendu sténographié devra paraître dans *le Moniteur* du lendemain, car les impressions se succèdent avec tant de rapidité sur notre scène politique, qu'il faut les recueillir jour par jour pour tenir l'esprit public au courant. La France, d'ailleurs, a le droit d'être impatiente dans des choses qui tiennent à tant d'intérêts de premier ordre. Puisque la publicité devient un nouveau principe de notre Constitution, elle doit avoir pour double conséquence l'exactitude et la célérité.

Ajoutons que l'insertion de cette sténographie dans les colonnes du journal officiel est obligatoire pour le gouvernement. Il ne lui serait

pas permis de la refuser, en tout ou en partie, ni d'en corriger ou d'en tronquer le texte. Les deux grands corps veillent seuls à leur procès-verbal sténographié, par l'entremise de leurs présidents. C'est ce qui résulte avec évidence de l'article unique du projet.

Quant aux journaux autres que *le Moniteur*, rien ne les oblige à insérer dans leurs colonnes la sténographie du journal officiel. Ils seront libres de consulter à cet égard le désir ou l'intérêt de leurs abonnés. Mais s'ils se décident à l'insertion, le projet établit (conformément à la législation précédente) que cette insertion se fera *in extenso*. La raison en est palpable. Le but du projet est de présenter au public un miroir fidèle de la politique délibérante. Il veut se placer dans le vrai. Or, il ne s'y placerait un instant que pour en sortir aussitôt, si l'on autorisait des retranchements arbitraires qui tronqueraient la discussion. Le gouvernement n'en a pas le droit. Il serait étrange que les journaux en eussent le privilége; à moins que vous ne vouliez voir reparaître ces discussions agencées dont l'esprit de parti avait jadis introduit l'usage. Un journal, par des coupures adroites et un arrangement arbitraire, referait pour ainsi dire la séance et plierait toutes les discussions au point de vue de son parti. On aurait beaucoup de place pour ses amis; on en aurait toujours trop peu pour ses adversaires. On laisserait le journal officiel planer dans les froides régions de l'impartialité; on se donnerait le plaisir d'amuser, d'intéresser, de passionner ses lecteurs par des fragments choisis avec art, et dont on ferait un tableau de fantaisie, où les uns seraient sacrifiés sans justice et les autres exaltés avec exagération. Ces abus ont été vus; vous n'en admettrez pas le retour.

Une question plus délicate était celle de savoir si les journaux pourraient publier des articles sur les séances des assemblées. Des articles sous forme de compte rendu, non évidemment : il ne pouvait être permis aux journaux de traiter les séances parlementaires comme des représentations théâtrales, et d'en tracer de légers, frivoles, fantastiques récits, à la façon des feuilletons dramatiques.

Si, disait le rapport à ce sujet, s'il ne peut être permis aux journaux de tronquer les débats des assemblées, à plus forte raison, le projet de sénatus-consulte condamne-t-il ces comptes rendus indi-

rects et dissimulés, qui, jadis, sous prétexte de faire apprécier la séance, n'étaient qu'une caricature insultante et la satire des personnes. Les actes de la politique sont l'accomplissement souvent pénible d'un devoir social; ils ne sont pas faits pour être tournés chaque matin en parodie, comme s'il s'agissait des scènes imaginaires du théâtre. Un pays ne gagne rien à voir ses représentants livrés au ridicule et ses bons citoyens avilis et travestis. Ces hommes ont leur considération, leur honneur, leur liberté; or, tous ces biens précieux, qui sont le droit commun, n'appartiennent pas au caprice des élèves frivoles d'Aristophane et de Pétrone. Si les partis se réjouissent à ce jeu, la patrie s'en afflige; et un journal qui a la prétention d'être l'organe ou la lumière d'une opinion ne ferait pas une œuvre civique en dépouillant à ce point la politique de sa gravité et de sa dignité.

Puis à côté de l'abus du dénigrement, le rapport signalait « l'abus des apothéoses, qui n'est pas une moindre surprise faite à l'opinion publique. »

Tout cela était on ne peut plus juste ; mais entre ces comptes rendus capricieux et stériles et la discussion des opinions soutenues par les sénateurs ou les députés, il y a loin. La distance avait été saisie par l'honorable M. Bonjean, qui avait même proposé, au sein de la commission, un amendement pour l'établir dans la loi. Cet amendement avait été repoussé par des motifs qu'explique ainsi le rapport :

Il nous reste à vous dire notre opinion sur un amendement proposé par M. le sénateur Bonjean et tendant à faire décider que tout discours reproduit intégralement dans un journal, conformément à l'édition officielle du *Moniteur*, pourra être de la part de ce journal un objet de critique, de discussion ou de réflexions.

Cet amendement semble supposer d'abord qu'un discours pourra être choisi dans le procès-verbal et reproduit isolément, pourvu que ce soit *in extenso*. Nous n'avons pas besoin de vous faire remarquer que cette proposition s'écarte d'une manière fondamentale du projet proposé à votre adoption par la commission. Ce projet repousse les reproductions fragmentées. Il exclut tout ce qui n'est pas un compte rendu complet. Il n'admet pas une tactique insidieuse qui sépare

l'orateur du milieu qui le soutient, et lui livre à l'écart un combat singulier.

En second lieu, l'amendement tend à vous faire décider législativement une question dont la solution dépend uniquement des faits et des circonstances. Nous nous expliquons.

Le sénatus-consulte qui vous est proposé et qui devra remplacer l'article 42 de la Constitution, n'a d'autre objet que de tracer les règles du compte rendu. Il se liera par conséquent aux articles 14, 16, 18, du décret organique du 17 février 1852 sur la presse, qui ne s'occupent que des contraventions aux prescriptions relatives à ce même compte rendu, et ne prononcent de peines que sur ce point unique. Quant au droit de discussion, la loi sur la presse garde le silence comme la Constitution; et M. Bonjean voudrait qu'il soit suppléé à ce silence par une disposition expresse.

Mais comment donner *a priori* une définition légale assez large et assez exacte pour marquer la limite qui sépare le compte rendu de la discussion? Il n'y a rien de si facile que de faire dégénérer la discussion en compte rendu; il suffit de quelques artifices de rédaction et de quelques couleurs habiles. L'esprit comprend la différence; mais la formule légale ne pourra jamais arriver à prévoir, à caractériser, à embrasser les nuances si diverses de la pensée, qui ici veut se borner à une simple controverse, là cacher sous un déguisement un compte rendu frauduleux ou contenant des attaques interdites. Tout reste donc subordonné aux circonstances. Ce sont des appréciations de fait du domaine du juge ou de l'administration.

Nous avons donc repoussé, à ce second point de vue, l'amendement de M. Bonjean. Nous avons craint qu'il ne devienne une source de difficultés, de malentendus, et même d'embarras, pour la presse quotidienne. La raison et la bonne foi disent ce qui est permis beaucoup mieux que des définitions ordinairement périlleuses.

La commission concluait donc, avec le projet, que la sténographie du *Moniteur* devrait rester intacte en passant dans les colonnes des journaux politiques. A l'objection que cette obligation serait parfois onéreuse, elle répondait que cet inconvénient, qu'elle ne méconnaissait pas, lui paraissait moins grand que celui des demi-vérités et des dessins arbitraires faits par l'ami.

Et néanmoins le projet, voulant à tout événement alléger autant

que possible les feuilles quotidiennes, tout en maintenant les droits d'une scrupuleuse exactitude, vous propose d'ordonner que chaque soir un compte rendu des séances rédigé par des secrétaires placés sous l'autorité des présidents sera mis à la disposition de ces mêmes journaux. Ce compte rendu, plus restreint que la sténographie et moins encombrant pour les feuilles quotidiennes, pourra dans bien des cas remplacer la sténographie et dispenser de la reproduire. C'est là un terme moyen qui nous a paru raisonnable et que nous vous proposons d'adopter. Mais il est bien entendu que ce compte rendu, toujours facultatif pour les journaux qui ne jugeront pas à propos de communiquer à leurs lecteurs les débats des deux assemblées, devient obligatoire dès l'instant que, sans adopter la sténographie officielle, ils veulent que ces débats aient une place dans leurs colonnes. Alors c'est ce compte rendu seul, et non un autre, qu'ils doivent insérer; il ne leur serait pas permis de donner la préférence à un compte rendu différent, ouvrage de leur rédaction; en un mot, tout compte rendu qui ne sera pas la sténographie ou le compte rendu officiel sera considéré comme une atteiute à la loi et un empiétement sur l'une ou l'autre assemblée. Seules ces assemblées sont appelées à donner au public le tableau de leurs séances, soit en totalité, soit en raccourci; et ce dessin, la loi le présume de plein droit fidèle. En pareil cas, le mensonge est impossible à une assemblée.

Cependant une exception était faite à cette loi : lorsque plusieurs projets ou pétitions auraient été discutés dans une séance, il serait permis de ne reproduire que les débats relatifs à un seul de ces projets ou à une seule de ces pétitions, sans que la discussion pût en aucun cas être scindée.

Ce n'est pas seulement en procurant aux journaux le compte rendu analytique des séances que le projet de sénatus-consulte désire leur offrir un allégement. Un amendement adopté par votre commission, et qui s'était également présenté à la pensée des bureaux, a pour but de les autoriser à choisir dans la sténographie officielle un sujet de délibération entre plusieurs autres qui y seraient contenus, à ne reproduire que celui-là et à passer les autres sous silence. Par exemple, une séance du Sénat a été consacrée à l'examen de nombreuses pétitions, la plupart roulent sur des objets sans intérêt; mais il en est une qui touche à de graves questions et qui a soulevé de sérieuses controverses.

D'après l'amendement de la commission, les journaux auront la faculté d'omettre toute la partie du procès-verbal sténographique qui touche à ces pétitions d'un ordre secondaire, et ils seront maîtres de ne prendre que la pétition importante. Mais c'est à une condition, à savoir, qu'ils ne retrancheront rien de la discussion dont elle a été l'objet, jusqu'au vote, et y compris le vote. Le principe de la reproduction complète est pleinement applicable à un sujet particulier ; ce sujet est à lui seul un tout qui ne peut être divisé.

A défaut de règle écrite, ces loyales explications traçaient aux journalistes d'une façon aussi claire que possible leurs droits et leurs devoirs vis à vis des représentants du pays. Je n'oserais affirmer qu'ils aient toujours apporté dans la pratique la mesure convenable ; ce qui est certain, c'est que les membres des assemblées se sont, dans tous les temps, montrés fort impatients de la critique. Il y eut donc des tiraillements, des plaintes, et un moment vint où le gouvernement crut devoir rappeler les journalistes à la rigoureuse observation de la loi.

Le 8 février 1863, *le Moniteur* publiait en tête de sa partie officielle une note ainsi conçue :

L'administration a été déjà plusieurs fois dans l'obligation de rappeler aux journaux les dispositions de l'article 42 de la Constitution, et des articles 14, 16 et 18 du décret organique du 17 février 1852, lesquels sont ainsi conçus...

Malgré ces avertissements, certains journaux, dans les comptes rendus des débats du Sénat et du Corps législatif, sont sortis des limites tracées par la loi.

L'administration croit devoir les prévenir que, si ces contraventions se renouvelaient, elles pourraient être l'objet de poursuites judiciaires.

Cette note, qui remettait en question le droit incontesté jusque-là, pour les journaux, de discuter et d'apprécier à leur point de vue les débats des Chambres, produisit une telle émotion, que l'administration se crut dans l'obligation de l'expliquer, de protester contre le sens

qui lui avait été généralement donné, et, le 12, elle adressait aux journaux le communiqué suivant :

Certains journaux, et notamment le *Journal des Débats*, ont élevé contre la note publiée par *le Moniteur* le 8 février des réclamations que rien ne justifie.

L'administration a rappelé des dispositions légales existant depuis plusieurs années, et il est impossible de présenter avec bonne foi comme une innovation l'invitation adressée aux journaux de respecter la loi.

C'est dans la séance du 29 janvier 1861 que le rapport sur le projet de sénatus-consulte modifiant l'article 42 de la Constitution a été fait par S. Exc. M. Troplong.

Après avoir rappelé que *la Constitution de* 1852 *reposait sur les bases essentielles d'une liberté raisonnable, sincère, fructueuse, et qu'elle avait mieux aimé être perfectible qu'invariable et immobile*, le savant rapporteur a examiné dans ses détails le système de publicité des séances du Sénat et du Corps législatif. Il a établi la distinction entre la publicité du *Moniteur*, qui ne doit être que la sténographie, représentation vraie, complète, de la séance, et celle des autres journaux, qui peuvent choisir entre la reproduction du *Moniteur* et celle des comptes rendus rédigés sous la surveillance des présidents des deux assemblées. Il énumère toutes les précautions prises pour éviter les abus dont la conséquence serait d'induire le public en erreur sur la véritable physionomie des débats. Il constate combien il est important de ne pas voir reparaître « *ces discussions agencées dont l'esprit de parti avait* « *jadis introduit l'usage.*

« Et combien, à plus forte raison, le projet de sénatus-consulte con- « damne *ces comptes rendus indirects et dissimulés qui jadis, sous* « *prétexte de faire apprécier la séance, n'étaient qu'une caricature* « *insultante et la satire des personnes.*

« Les actes de la politique sont l'accomplissement souvent pénible « d'un devoir social ; ils ne sont pas faits pour être tournés chaque « matin en parodie, comme s'il s'agissait des scènes imaginaires du « théâtre. Un pays ne gagne rien à voir ses représentants livrés au « ridicule, et ses bons citoyens avilis et travestis. »

« Et enfin il signale... « à côté de l'abus du dénigrement, l'abus des « apothéoses, qui n'est pas une moindre surprise faite à l'opinion pu- « blique. »

Telle est la loi, tels sont ses motifs ; tout le monde sait comment depuis le 2 février 1861 jusqu'à ce jour elle a été mise à exécution.

La discussion et l'appréciation des discours prononcés dans les deux assemblées ont toujours été permises, et si quelques journaux ont été l'objet de *communiqués*, d'*avertissements* ou de poursuites judiciaires, c'est que, sous forme de discussion, ils étaient sortis des limites permises.

C'est ce que constatent notamment :

1° Le *communiqué* adressé le 8 mars 1862 à *l'Ami de la Religion*, dans lequel on lisait : « Le ministre de l'intérieur rappelle à ce journal « le rapport de S. Ex. M. Troplong sur le décret du 24 novembre 1860, « rapport qui condamne de la manière la plus formelle ces *comptes* « *rendus indirects et dissimulés* qui, sous prétexte de faire apprécier la « séance, ne sont qu'une caricature insultante et la satire des per- « sonnes. »

2° L'*avertissement* donné à *la Presse* le 10 mars 1862, dont un des considérants est ainsi conçu :

« Considérant que, si le sénatus-consulte du 2 février n'a pas formel- « lement interdit les comptes rendus résumés des séances, il n'a nulle- « ment permis les comptes rendus infidèles et injurieux comme celui « que renferme l'article précité. »

3° Le jugement du tribunal de Rennes du 4 juillet 1861, confirmé par arrêt de la cour de Rennes du 14 août suivant, et qui est ainsi motivé :

« Attendu que l'article précité, dans l'un de ses passages, renferme, « non une discussion, mais une analyse, un exposé partiel des débats « d'une séance du Sénat, un véritable compte rendu qui n'est qu'une « reproduction incomplète et fragmentée des débats et du compte « rendu officiel ; qu'ainsi la publication par la voie de la presse de « l'article incriminé est une infraction au texte comme à l'esprit du « sénatus-consulte du 2 février 1861, et constitue une contravention « aux articles 16 et 18 du décret du 17 février 1852. »

La *Note* du *Moniteur* n'apporte donc aucun changement à l'état de choses établi depuis le 2 février 1861. Elle ne s'adresse qu'à ceux des journaux qui se seraient écartés d'une appréciation loyale et modérée.

L'administration, au lieu de les déférer aux tribunaux, a voulu leur donner un avis bienveillant, que l'esprit de parti s'est efforcé de dénaturer.

Dans l'intervalle de ces deux notes, un député, M. Darimon, avait adressé au Sénat une pétition dont le but était de provoquer l'assemblée gardienne de la Constitu-

tion à décider la question constitutionnelle soulevée par la note du 8 février, en fixant par une interprétation spéciale et définitive le sens de l'article 42 de la Constitution, concernant la reproduction des débats legislatifs. La pétition touchait encore à une question fort délicate, celle des avis officieux adressés par le gouvernement aux journaux. Le communiqué que nous venons de transcrire enlevait à cette pétition beaucoup de son intérêt, et simplifiait singulièrement la tâche de la commission chargée de l'examiner. Elle n'en fut pas moins prise en très-sérieuse considération, et le rapport présenté par M. de la Guéronnière, rapport souvent invoqué depuis, m'a paru avoir, pour les questions en litige, et qui reviennent périodiquement sur le tapis, une telle importance, que j'ai cru devoir le remettre presque dans son entier sous les yeux du lecteur.

La question que soulève la pétition de l'honorable M. Darimon, député de la Seine au Corps législatif, intéresse au plus haut degré le droit de discussion. Il s'agit de savoir si les débats des deux Chambres, reproduits par les journaux dans la forme réglée par l'article 42 de la Constitution et modifiée par le sénatus-consulte du 3 février 1861, sont soumis, comme tous les documents officiels et comme tous les actes de la puissance publique, aux appréciations de la presse, dans les limites que les lois leur tracent.

Avant d'établir l'état constitutionnel de la question, il convient d'abord de rappeler les faits qui ont motivé la pétition sur laquelle le Sénat est appelé à délibérer, et d'en préciser le but.

L'honorable M. Darimon expose d'abord que, pendant le cours de la discussion de l'adresse au Corps législatif, une communication verbale faite aux journaux par un agent du ministère de l'intérieur les invita à se renfermer dans les limites de l'article 42 de la Constitution, et que cette communication fut interprétée par la plupart des journaux comme une interdiction de discuter les débats des Chambres.

C'est cette démarche verbale, confirmée par une note insérée au *Moniteur* du 8 février, que l'honorable M. Darimon dénonce comme inconstitutionnelle.

Subsidiairement, il provoque, de la part du Sénat, une interprétation qui fixe le sens de l'article 42 de la Constitution.

A cette occasion, la pétition rappelle que, dans la séance du Corps législatif du 9 février, l'honorable M. Picard, prenant la parole sur le procès-verbal, demandait une explication au gouvernement, et que M. le ministre président du Conseil d'État déclinait en ces termes l'interpellation qui lui était adressée : « La note insérée au *Moniteur* ne peut devenir en aucune manière, de ma part, l'objet d'une explication dans cette Chambre ; elle soulève une question de droit, une question de légalité, une question d'interprétation de la Constitution. »

Cette interprétation de la Constitution, que M. le ministre président du conseil d'État déclinait comme ne pouvant être ni examinée ni débattue au sein du Corps législatif, la pétition le réclame de votre haute prérogative.

Dès le lendemain de cette séance, c'est-à-dire le 10 février, M. Darimon s'adressait au Sénat. A ce moment, une certaine émotion se manifestait dans la presse, qui, surprise par la note du *Moniteur*, incertaine sur sa véritable portée, résolut de s'abstenir de tout commentaire sur les débats législatifs.

L'administration adressa alors à plusieurs journaux un *communiqué* qui, en protestant contre le sens donné à la note du 8 février, établissait la distinction entre le compte rendu des séances et les appréciations auxquelles il pouvait donner lieu.

Dans ce *communiqué*, la doctrine du droit de discussion s'appliquant aux débats législatifs était formellement reconnue en ces termes : « La discussion et l'appréciation des discours prononcés dans les deux assemblées ont toujours été permises, et, si quelques journaux ont été l'objet de *communiqués*, d'avertissements et de poursuites judiciaires, c'est que, sous forme de discussion, ils étaient sortis des limites permises. »

Ainsi, par cette déclaration faite sous une forme qui en relevait encore l'autorité, l'administration reconnaissait formellement le droit que M. Darimon lui avait attribué la pensée de contester ; c'est le 10 février que l'honorable député envoyait sa pétition au Sénat, et c'est le 12 février, deux jours après, que le ministère de l'intérieur, tenant compte des justes réclamations de la plupart des organes de la publicité, donnait satisfaction aux préoccupations qui avaient dicté cet appel à votre haute juridiction constitutionnelle.

La note du 12 février est d'ailleurs complétement d'accord avec toutes les interprétations qui doivent être considérées comme le commentaire de l'article 42 de la Constitution.

Avant même le décret du 24 novembre 1860, qui, en introduisant l'élément de la publicité dans les assemblées du régime actuel, les a mises en communication directe avec la presse, le droit d'appréciation avait été justement distingué du compte rendu, qui à cette époque ne consistait que dans une simple analyse des débats du Corps législatif. Un des plus éminents ministres de l'Empereur, un homme dont l'esprit modéré, le tact politique et le loyal dévouement savaient ramener l'application des lois de circonstance à cette sage mesure qui en tempère la rigueur et qui en prépare les réformes salutaires, le chef respecté de la magistrature à cette époque, M. Abbatucci, s'exprimait ainsi dans une circulaire en date du 27 mars 1852 sur cet important sujet :

« La discussion loyale des actes du pouvoir, l'examen consciencieux des matières soumises à l'élaboration publique du Corps législatif seront toujours acceptés par le gouvernement, qui doit vouloir et qui veut en effet être éclairé. Mais ni les passions politiques ni la haine ou l'affection envers les personnes qui participent à l'action du pouvoir et à la confection des lois ne peuvent se produire sous un prétexte plus ou moins spécieux. Si le compte rendu était remplacé ou commenté par des discussions, des appréciations qui enlèveraient en tout ou en partie à une séance du Corps législatif sa véritable physionomie, si la force des raisons données était exagérée ou amoindrie, si l'impression produite était dénaturée, si on attribuait aux délégués du pouvoir ou à quelques membres de l'assemblée un langage, une attitude, des intentions témérairement supposées ou interprétées, et à plus forte raison si le mensonge et l'injure, instruments de mauvaises passions qui nuisent à la presse elle-même, lorsqu'elle s'en sert, exploitaient le terrain des séances, alors les sévérités de la justice seraient encourues. »

A cette époque, les séances du Sénat n'étaient pas publiées, et le Corps législatif comme le Sénat ne discutaient pas l'adresse. L'initiative libérale et prévoyante de l'Empereur n'avait pas encore rendu aux assemblées les larges et nobles prérogatives qui les associent à l'action politique du gouvernement du pays ; et cependant, si restreintes que fussent alors, sous l'empire de circonstances graves et d'intérêts d'ordre supérieur, les attributions représentatives, le chef de la justice, traçant aux parquets de l'Empire les règles qu'ils devaient suivre dans l'interprétation d'un des articles de la Constitution nouvelle, n'hésitait pas à les fixer dans le sens d'une sage liberté de discussion, limitée par l'impartialité et dégagée de ces apothéoses de parti ou de ces dénigrements systématiques qui n'étaient pas l'exercice régulier de la liberté, qui

n'étaient le plus souvent que les manœuvres de la mauvaise foi et la fantaisie frivole et souvent odieuse des pamphlétaires.

Cependant il est nécessaire de constater qu'en présence de cette interprétation libérale du chef de la justice, il s'en produisait une autre absolument contraire ; l'administration, qui, alors comme aujourd'hui, tenait du décret du 17 février 1852 son droit de juridiction sur la presse, ne se trouva pas d'accord avec la circulaire du 17 mars, et un avertissement donné par le ministre de la police à un journal qui avait apprécié dans les termes les plus équitables une séance du Corps législatif vint mettre la doctrine de la restriction en opposition avec l'interprétation libérale adoptée par le garde des sceaux. En présence de ces divergences, les journaux jugèrent prudent de s'abstenir. Jusqu'à l'application du décret du 24 novembre 1860, ils se bornèrent à insérer, sans les discuter, les comptes rendus analytiques du Corps législatif.

La presse ne pouvait être exclue du bénéfice des réformes apportées par ce mémorable décret. Son état légal restait le même ; mais elle allait se sentir plus libre dans cette situation nouvelle créée par la liberté de la parole. Une circulaire émanée du ministre de l'intérieur ouvrait devant elle un espace qu'elle n'osait plus mesurer depuis longtemps. Celui qui avait la redoutable mission de la surveiller l'engageait lui-même à discuter librement tous les actes du gouvernement, sans autre limite que le respect de la Constitution et la bonne foi.

Telle était la situation, lorsque le Sénat fut appelé à mettre en conformité l'articte 42 de la Constitution et la réforme constitutionnelle décrétée par l'Empereur. L'illustre rapporteur du sénatus-consulte du 3 février 1861 avait une autorité exceptionnelle pour apprécier le point important que devait soulever la nature même du projet, et qui d'ailleurs avait été soumis à l'attention particulière de la commission par notre savant collègue l'honorable M. Bonjean.

Dans cet éloquent et lumineux rapport du sénatus-consulte du 3 février 1861, la question qui nous occupe est résolue ; elle est résolue par ce qu'il y a de plus simple et de plus décisif, c'est-à-dire par le droit commun. Voici comment s'exprime M. Troplong :

..... MM. les ministres sans portefeuille ont bien voulu nous faire connaître la pensée du gouvernement sur cette grave question. Cette pensée est celle que le *communiqué* du 12 février dernier a consacrée ; c'est celle, par conséquent, qui se rapporte à tous les précédents rappelés dans ce rapport et qui admet au profit de la presse le droit de loyale appréciation des débats législatifs.

Il n'y a donc pas lieu, messieurs, d'interpréter la Constitution. L'in-

terprétation que l'honorable M. Darimon provoque est consacrée par tous les précédents, par le rapport de notre illustre président, par les déclarations de M. de Royer parlant au nom de la commission de 1861; elle est consacrée par la pratique constante du droit de discussion, depuis deux ans, et enfin par la déclaration officielle du 12 février dernier.

Votre deuxième commission des pétitions n'a eu qu'à constater un état de choses qui, en montrant l'accord du fait avec le droit, rend inutile toute interprétation dans le sens de l'article 27 de la Constitution.

Par ces motifs, sur ce premier point la commission a l'honneur de vous proposer l'ordre du jour.

Sur l'autre point, relatif à l'inconstitutionnalité de la communication faite aux journaux, la commission a pensé qu'elle ne devait pas s'y arrêter. La démarche qui vous est dénoncée n'a rien d'officiel, rien d'authentique. Elle constitue des rapports purement officieux entre l'administration et les journaux, et elle n'engage pas plus celle-ci qu'elle n'oblige ceux-là. En un mot, il n'y a rien dans ce fait que votre haute juridiction puisse saisir et apprécier. Nous avons l'honneur de vous proposer la question préalable.

Mais il importait que l'ordre du jour et la question préalable, adoptés par la commission dans les conditions qui viennent d'être exposées, ne pussent laisser aucun doute sur l'exercice du droit de discussion dans ses rapports avec la publicité que la constitution modifiée a accordée aux Chambres; ce droit, exercé avec équité, réglé et contenu par les lois, fait partie désormais de nos prérogatives législatives, et la commission le reconnaît avec d'autant plus de confiance, qu'elle est d'accord sur ce point avec la pensée toujours si équitable et si libérale du gouvernement de l'Empereur.

Le sénat adopta purement et simplement les conclusions de la commission, et consacra ainsi définitivement l'interprétation libérale donnée à l'article 42 de la Constitution.

Définitivement! On pouvait l'espérer; mais au moment même où nous écrivons ces lignes, la question est de nouveau soulevée, avec une sorte d'appareil, par un procès monstre, dont nous rendrons compte en son lieu.

Mais revenons au sénatus-consulte du 2 février. Il fut adopté par le Sénat, dans les termes proposés par la commission, après deux jours de discussion, dont nous ne pouvons rien dire, les débats de la noble assemblée n'étant pas alors publics.

Cette réforme, d'une si haute importance d'ailleurs, n'intéressait les journaux, je l'ai déjà dit, que d'une façon fort indirecte. « Le régime de la presse reste ce qu'il était, avait eu le soin de dire M. le rapporteur, et votre commission pense que le pays, loin de le désapprouver, en désire le maintien, MM. les ministres-commissaire ont partagé cette opinion, et le gouvernement n'a pas hésité à dire, par leur organe, qu'il la prenait pour sa règle. » Et faisant allusion à ce courant libéral dont nous avons parlé, l'honorable M. Troplong ajoutait : « On avait cru dernièrement, à la suite de fausses interprétations, que nous étions à la veille de changer de régime politique et de passer à des institutions dont le pays a connu à ses dépens la faiblesse et les dangers. C'étaient, messieurs, de vains fantômes et d'oublieuses illusions. Le gouvernement l'a formellement déclaré à votre commission par l'organe de ses représentants. »

Cependant, à peine quatre mois après, le gouvernement envoyait au Corps législatif un projet de loi destiné à adoucir quelque peu les rigueurs de l'article 32 du décret du 17 février. Le rapport de la commission chargée d'examiner ce projet, en expose clairement l'effet et la portée :

Le paragraphe 1er de l'article 32 prononce la suppression de plein droit d'un journal dans les deux cas suivants : 1° lorsque le gérant aura été condamné pour crime commis par la voie de la presse ; 2° lorsque dans l'espace de deux ans le journal a subi deux condamnations pour délits et contraventions.

La suppression de plein droit est maintenue pour le premier cas,

elle est abrogée pour le second. Il y a là une double modification qui n'est et ne sera pas sans profit pour la presse périodique.

Le deuxième paragraphe de l'article 32 donnait au gouvernement la faculté de suspendre ou de supprimer un journal après une condamnation prononcée pour contravention ou délit de la presse. Cette faculté pouvait s'exercer dans les deux mois, après la condamnation. Ce paragraphe est radicalement abrogé.

Il reste la faculté de suspendre par décision ministérielle, pour un temps qui ne peut excéder deux mois, un journal qui aura reçu deux avertissements motivés (§ 3).

Mais ici le projet a introduit une innovation heureuse et favorable. Tout avertissement administratif sera périmé deux ans après sa date. Ainsi le bénéfice du temps est accordé au journal; il dépendra de lui d'effacer, par une modération toujours désirable pour la bonne et sérieuse discussion, le préjudice et le péril résultant d'un avertissement. Le paragraphe 4 subsiste en entier.

Ainsi *plus de suppression de plein droit* si ce n'est pour un crime; *plus de suspension ni de suppression facultative* après une condamnation; *péremption*, c'est-à-dire anéantissement d'un avertissement administratif après deux ans. Tels sont l'effet, le caractère et la portée du projet. Cet effet est sérieux, ce caractère et cette portée sont favorables à la presse périodique.

L'exposé des motifs avait fait ressortir plus vivement encore le caractère libéral de la mesure proposée :

Le gouvernement de l'Empereur, en agrandissant, par le décret du 24 novembre 1860, la sphère de la discussion dans les assemblées législatives de la France, a donné une vie nouvelle à toutes les branches du gouvernement représentatif dans notre pays.

Non-seulement la liberté de parole s'est accrue, mais la sphère de la publicité s'est étendue. La presse périodique a profité de tous les progrès de la délibération sur les intérêts publics. Elle s'est animée des échos de la parole des Chambres, et la discussion des affaires, sans cesser d'être réservée et convenable, a grandi, dégagée des inexactitudes et des violences d'autres temps.

Le gouvernement de l'Empereur n'a pas jugé que la presse périodique dût être associée, par cette seule participation indirecte, au mouvement nouveau qui marquera dans nos annales la fin de l'année 1860. Il a pensé que, sans changer les bases de la loi organique sur la presse, il

lui appartenait de vous demander d'en adoucir certaines dispositions.

Le projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations concerne exclusivement le droit de suppression des journaux réglé par l'article 32 du décret-loi du 17 février 1852.

Si la suppression d'un journal à la suite d'une condamnation pour crime peut être considérée comme la répression légitime de la violation des plus impérieux devoirs de la presse périodique, il est difficile de ne pas trouver aujourd'hui bien sévère la même conséquence attachée de plein droit à deux condamnations pour simples délits ou contraventions.

La répétition des contraventions ou des délits en aggrave certainement la portée, mais il semble bien rigoureux de motiver par cette simple répétition une mesure aussi grave que la suppressien de plein droit du journal deux fois condamné. Aussi cette disposition n'a-t-elle été presque jamais appliquée; le gouvernement, dans la plupart des cas, a fait remise de cette partie de la peine.

D'après une autre disposition de l'article 32 du décret-loi de 1852, la moindre condamnation encourue par un journal permet au gouvernement de le suspendre ou de le supprimer. Ce paragraphe confond, dans ses conséquences, des circonstances et des droits que le reste de l'article distingue avec un soin nécessaire. Le gouvernement vous en propose donc l'abrogation pure et simple.

L'administration a spontanément compris que les deux avertissements prévus par le paragraphe 3 de l'article 32 ne doivent pas être séparés par un laps de temps trop considérable, pour que la suspension du journal atteint par ces mesures en devienne un résultat suffisamment motivé. Les conséquences de toute sorte de contraventions sont assujetties à certaines prescriptions, et dans la partie de son premier paragraphe que le gouvernement désire aujourd'hui modifier, l'article 32 de la loi de 1852 n'avait attaché de résultats à la répétition des condamnations que si les délits avaient été commis dans l'espace de deux années. Les conséquences de l'avertissement donné à un journal doivent donc s'atténuer et même disparaître par une continuation de publication à l'abri de tout reproche.

Pourquoi, dès lors, la loi ne sanctionnerait-elle pas pour l'avenir ce que la modération de l'administration a elle-même introduit dans sa conduite passée? Tel est le motif du principe de la péremption des avertissements, introduite dans le projet soumis à vos délibérations.

Disons que déjà longtemps auparavant, le 15 fé-

vrier 1857, le gouvernement avait déclaré, par l'organe du *Moniteur* :

Que, à la différence de la suppression, mesure extrême, qu'une seconde condamnation dans le laps de temps indiqué entraînait de plein droit, la suppression temporaire n'était que facultative ; que, même après deux avertissements, si les faits ne commandaient pas une décision plus sévère, un nouvel avertissement pouvait encore être donné ; que l'administration, qui usait avec une grande modération des droits qui lui étaient conférés en matière de presse dans l'intérêt de l'ordre et de la paix publique, prenait toujours en considération très-sérieuse la date aussi bien que la gravité des faits qui avaient motivé les avertissements antérieurs.

La nouvelle concession faite par le gouvernement était peu de chose, si l'on se place au large point de vue des droits de la liberté politique ; c'était beaucoup, si l'on considère d'où l'on partait, si on l'envisageait en elle-même plutôt que dans ses effets. Quelque minime que fût le progrès, c'était toujours un progrès.

Le projet ne pouvait donc qu'être favorablement accueilli par l'assemblée, et il fut adopté à l'unanimité. Ce n'est pas que le parti libéral n'eût désiré davantage. Par un amendement que M. Jules Favre développa avec son éloquence habituelle, il réclama pour la presse des immunités plus larges. M. Billault répondit avec non moins d'éloquence qu'il ne lui en serait pas accordé davantage ; posant en quelque sorte un *nec plus ultra* aux concessions du 24 novembre, il déclara que les réformes n'iraient pas au delà, que la presse, notamment, n'avait à espérer rien de semblable à ce que les Chambres avaient obtenu.

Ce n'est pas là pourtant ce que laissait à entendre l'exposé des motifs.

Vous accueillerez avec satisfaction, disait-il en terminant, un projet de loi qui, en maintenant le décret-loi du 17 février 1852, en modifie certaines dispositions sévères, et dans lequel vous reconnaitrez aisé-

ment, même en des termes soigneusement réservés, une nouvelle manifestation de cette tendance politique qui accueille avec empressement les mesures de modération dépourvues de danger pour les institutions fondamentales du pays.

Et le rapport de la commission, dans un langage encore plus accentué, comme nous venons de le voir, présentait formellement l'adoucissement apporté aux sévérités de la législation de la presse comme la continuation du mouvement libéral inauguré par le décret du 24 novembre.

Ces dispositions sévères que la nouvelle loi abrogeait, n'étaient pas les seules que l'on reprochât au décret de 1852. Pourquoi donc la généreuse initiative qui avait effacé les unes ne ferait-elle pas, lorsqu'elle jugerait le moment venu, disparaître les autres?

Depuis lors, depuis que la tribune a été relevée, chaque année vit se renouveler ces luttes brillantes entre les champions et les adversaires de la liberté de la presse; ceux-là s'appuyant, pour réclamer de plus grandes franchises, sur la logique, sur l'histoire, sur les principes les plus justes et les mieux avérés de la Révolution française, sur les nécessités pratiques les plus évidentes de l'économie des sociétés modernes; ceux-ci persistant à répondre tantôt que les plaintes sur l'exercice incomplet ou entravé des libertés constitutionnelles étaient mal fondées, tantôt que l'extension réclamée pour les libertés était inadmissible, momentanément ou d'une façon absolue, et finalement se retranchant derrière la raison d'État.

Ces débats, en apparence stériles, dit un publiciste sur les pas duquel j'aime à marcher, M. Forcade, étaient cependant, au point de vue de la politique pratique, un fait considérable, dont on pouvait facilement calculer les conséquences naturelles et prochaines. Indépendamment de l'éclatant réveil de la vie publique qu'ils avaient dé-

terminé dans le pays, où l'on s'était repris à s'intéresser à la pratique et au progrès de nos institutions, les discours et les votes d'une section notable du Corps législatif montraient, chaque année plus évidemment, que la cause de la liberté y faisait peu à peu son chemin, et que nombre d'esprits, dont les intentions ne pouvaient être accusées d'hostilité par les amis les plus dévoués du gouvernement, en étaient venus à penser que de nouvelles et promptes modifications devaient, notamment, être apportées au régime de la presse.

Ces tendances libérales se manifestèrent avec un éclat tout particulier lors de la discussion de l'adresse de 1866. Le discours de la couronne avait semblé affirmer l'immuabilité des institutions et l'inopportunité des discussions. Une quarantaine de députés, appartenant au parti conservateur, proposèrent un amendement ainsi conçu :

Cette stabilité n'a rien d'incompatible avec le sage progrès de nos institutions. La France, fermement attachée à la dynastie qui lui garantit l'ordre, ne l'est pas moins à la liberté, qu'elle considère comme nécessaire à l'accomplissement de ses destinées. Aussi le Corps législatif croit-il être l'interprète du sentiment public en apportant aux pieds du trône le vœu que Votre Majesté donne au grand acte de 1860 les développements qu'il comporte. Une expérience de cinq années nous parait en avoir démontré la convenance et l'opportunité. La nation, plus intimement associée par votre libérale initiative à la conduite de ses affaires, envisagera l'avenir avec une entière confiance.

M. Buffet, à qui revint l'honneur de soutenir le premier cette manifestation libérale, en développa, avec une grande franchise, la portée. Les réformes appelées par ses auteurs devaient porter sur le régime de la presse, sur le droit de réunion, sur les droits de la Chambre, dont le contrôle devait être exercé dans les conditions les plus propres à le rendre plus profitable au pays.

Nous nous bornerons à reproduire, de son discours, le passage relatif à la presse.

Cette Chambre, à proprement parler, n'a aucun droit : elle ne fait qu'exercer les droits du pays. Seulement, parmi les droits du pays, il y a une distinction à faire : les uns peuvent être exercés directement par les citoyens; les autres ne peuvent l'être que par délégation. Mais il y a entre ces différents droits un lien étroit; ils se complètent les uns les autres, et se servent réciproquement d'appui et de support.

Pour que cette Chambre ait l'autorité morale et constitutionnelle qu'elle doit avoir, il faut en effet nécessairement qu'elle soit en rapport intime avec le pays. Or, comment le sera-t-elle, comment l'est-elle en vertu du décret du 24 novembre?

Ce décret du 24 novembre a parfaitement pourvu à la publicité sincère, complète, de nos débats. Sur ce point, je n'ai que des éloges à faire; seulement, je dois, à ce propos, exprimer le regret qu'une interprétation, à mon sens inexacte, de l'article 42 de la Constitution, puisse avoir pour effet de priver les journaux du droit d'apprécier en toute liberté, dans les bornes, bien entendu, de la convenance et de la modération, les discussions parlementaires.

En effet, messieurs, on dit aux journaux : « Vous aurez le droit d'apprécier, mais prenez garde que votre appréciation, que votre critique ne dégénère en compte rendu. » Eh bien, je ne crois pas, pour ma part, qu'il soit possible d'apprécier une séance parlementaire sans en rendre plus ou moins compte.... On a dit : En pareille matière la limite du droit des journaux ne peut être nettement posée par la loi. Cela me paraît, au contraire, très-facile; car il suffirait de poser en principe que tout journal qui aura publié le compte rendu officiel ne sera pas exposé à voir son article de critique considéré comme un compte rendu déguisé, à moins qu'il ne suppose des incidents et des paroles dont le compte rendu officiel ne ferait pas mention.

Mais il ne suffit pas que nos débats puissent être discutés; il faut encore que les questions sur lesquelles ces débats doivent porter soient préalablement et librement discutées par la presse.

Je considère la presse comme l'auxiliaire nécessaire de la tribune. J'avoue que les considérations présentées hier ne m'ont pas convaincu, que, dans la situation actuelle, après quinze ans de calme et d'un gouvernement régulier, nous ne puissions pas espérer pour la presse un régime meilleur que celui qui la soumet purement et simplement à l'arbitraire administratif, à l'autorité discrétionnaire du ministre de l'intérieur ayant sur elle droit de vie et de mort; je ne puis pas, pour

ma part, trouver que le régime soit bon. Je ne me dissimule, assurément, aucun des abus, et, à un certain égard, des dangers de la presse; mais, tout en désirant une législation qui réprime ces abus autant qu'il est possible, je ne crois pas que l'on puisse laisser la presse dans la situation où elle est: car, malgré ces abus, pour tout homme qui réfléchit, elle est véritablement la garantie des autres garanties.

A M. de Cassagnac, qui avait opposé aux reproches adressées au régime de la presse le grand nombre de feuilles littéraires créées en 1865, et le chiffre très-élevé du tirage auquel elles étaient parvenues, un autre signataire de l'amendement, M. Martel, répondait qu'au lieu de s'en féliciter, lui, il en était affligé, et que là où M. de Cassagnac voyait une cause de contentement, il voyait une cause de danger considérable et la nécessité d'une réforme.

Que sont, en effet, ces petits journaux qui paraissent sans subir le timbre, le cautionnement, les droits de poste; qui n'ont besoin, pour paraître, que d'une simple déclaration faite au ministère de l'intérieur; quels sont-ils, pour la plupart? Des journaux qui vivent de niaiseries littéraires et de scandale. De quoi s'occupent-ils? De désordres de mœurs. Pour eux, rien n'est sacré; par eux, rien n'est respecté, et, pourvu qu'ils ne s'occupent pas de matières politiques ou d'économie politique ou sociale, tout leur est permis... Et d'où vient la faveur dont jouissent ces journaux, qui pullulent? Elle vient de ce que les journaux politiques ou les journaux qui s'occupent d'économie sociale sont à des prix exagérés pour les petites bourses. A cet égard, il y a des réformes à faire; il y a à revoir les lois de timbre, les lois qui permettraient, si elles étaient plus généreuses, de publier des livres, des brochures et des journaux dans lesquels on répandrait une large et bienfaisante instruction.

M. Martel, du reste, et quelques-uns de ses amis, avaient cru devoir faire, de ces réformes désirables dans le régime de la presse, l'objet d'un amendement spécial, lequel était conçu en ces termes :

Nous émettons le vœu que, dans la législation sur la presse, la juri-

diction des tribunaux ordinaires soit substituée au régime adminis tratif.

Et M. Martel caractérisait ainsi la portée de cet amendement :

Nous ne demandons pas la liberté illimitée de la presse; nous n'en voulons à aucun prix. Ce que nous voulons, ce que nous aspirons à obtenir, c'est un régime légal pour la presse. Que l'on fasse les lois les plus sévères, qu'on établisse les pénalités les plus dures, mais qu'on nous délivre de l'arbitraire. L'arbitraire a été inauguré en 1852, dans un moment de trouble; il pouvait avoir alors sa raison d'être, il ne l'a plus aujourd'hui. Nous ne comprenons pas qu'il puisse y avoir maintenant des condamnations, des peines prononcées, sans que les personnes contre lesquelles ces peines, ces condamnations sont prononcées, aient pu produire une défense. Nous demandons au gouvernement qu'il veuille bien étudier la législation sur la presse et en proposer une nouvelle... Nous croyons qu'il est utile pour le gouvernement lui-même qu'il modifie sa législation, et que non-seulement cette législation soit modifiée en ce qui concerne les avertissements, en ce qui concerne les autorisations préalables, mais qu'elle le soit aussi pour tout ce qui regarde le timbre, le cautionnement, tout ce qui rend la presse politique si coûteuse aujourd'hui, et malheureusement si facile la presse dite *littéraire*.

Mais revenons à l'amendement des quarante-six. La commission de l'adresse admettait avec les signataires que la stabilité préconisée par le discours de la couronne n'avait rien d'incompatible avec le sage progrès de nos institutions; mais le temps ne lui semblait pas venu. Or c'était précisément pour attester l'opportunité des réformes réclamées par l'opinion publique que l'amendement avait été rédigé.

Nous croyons, disait M. le marquis de Talhouet, que le gouvernement ne devait pas accorder les décrets du 24 novembre, s'il n'était pas décidé à entrer franchement dans la voie des concessions libérales. S'il agit autrement, nous pensons qu'au lieu d'être une force pour lui, ils deviendront aussi pour ses adversaires un moyen de l'attaquer. Nous

insistons pour qu'on les complète, parce que, si on ne le fait pas, nous craignons qu'on ne puisse avoir la pensée de les retirer; ce qui serait, à nos yeux, une faute irréparable. — Ce qui nous distingue essentiellement de notre commission, c'est que nous déclarons qu'il y a opportunité: ce que notre commission fait espérer pour l'avenir, nous pensons qu'il est de l'intérêt du gouvernement de ne pas l'ajourner.

Ce fut M. Rouher qui combattit à la fois et l'amendement des quarante-six et celui par lequel les députés de la gauche avaient, selon leur habitude de chaque année, demandé la restitution des libertés politiques. Pour l'honorable ministre d'État, toutes ces réclamations étaient mal fondées, intempestives, factieuses presque. Quant à la presse, notamment, il se prononçait hautement pour le maintien de l'arbitraire administratif. A quel titre réclamait-on l'affranchissement des journaux? S'imaginerait-on que le journalisme fait partie de ces droits naturels proclamés par nos pères comme inaliénables et imprescriptibles?

Ce n'était pas la première fois, nos lecteurs se le rappelleront, qu'on essayait de faire passer cette distinction entre les journaux et les autres modes de publication. Déjà nous avions entendu plus d'une fois soutenir dans les Chambres de la Restauration que la liberté des journaux n'était pas comprise dans l'article 8 de la Charte. Pour nous en tenir au régime actuel, on se souvient de la circulaire du 18 septembre 1859 (*supra*, p. 295), disant que « le droit d'exposer et de publier ses opinions, qui appartient à tous les Français, ne doit pas être confondu avec l'exercice de la liberté de la presse par la voie des journaux périodiques. »

M. Baroche, dans la discussion de l'adresse de 1864, avait soutenu la même thèse :

On a reproché, disait-il, à la loi de 1852 d'être contraire aux principes de 1789. Il y a longtemps que j'entends parler des principes de

1789 relativement à la presse périodique. Voyons la vérité. Il a été proclamé en 1789 que tout citoyen avait le droit d'imprimer librement ses opinions, sauf à en répondre dans les cas déterminés par la loi. Ainsi, il y avait des limites; mais, de plus, je demande de quoi on parlait. S'agissait-il de la presse périodique ? Vous savez très-bien qu'alors elle existait à peine. Ce n'est pas d'elle que se préoccupait l'illustre législateur de 1789 : il s'agissait des livres, des écrits... Je le répète, en 1789 il ne s'agissait pas de presse périodique; il s'agissait alors de la publication; il s'agissait alors de la pensée exprimée dans la forme qui était alors usitée.

— Qu'est-ce donc que cette liberté d'écrire, d'écrire dans un journal? disait M. Rouher lui-même en 1864. Est-ce une liberté ayant le caractère de toutes les libertés légitimes, la réciprocité, le respect de la liberté d'autrui? Est-ce que cette liberté n'a pas quelque chose non-seulement d'aigu, mais d'oppressif et de violent?... A la fois monopole et moyen d'agression quotidienne, elle constitue une liberté sans responsabilité sérieuse, qui émeut et qui trouble toutes les libertés individuelles.

Je l'ai vue, la liberté absolue de la presse, je l'ai vue en 1848 et en 1849. Savez-vous ce qu'elle produisait? Elle donnait aux citoyens honnêtes et laborieux la liberté de fermer leurs boutiques.

Ah! cette liberté de la presse, je ne la nie pas, je la considère comme utile dans un pays; mais je la veux avec ses contre-poids, je ne dirai pas seulement répressifs, mais préventifs, car je conserve le souvenir de ces deux trônes renversés surtout parce que la législation de la presse était impuissante et vaine.

En reprenant cette vieille thèse, M. Rouher, nous nous empressons de le reconnaître, se montra beaucoup moins affirmatif :

Le droit d'imprimer et de publier ses opinions, dit-il, existe pour tous les citoyens en France, et il ne relève que de la loi répressive et de l'autorité judiciaire. Il en est autrement pour le journalisme. Nos pères, en 1789, en proclamant les grands principes que je rappelais, avaient-ils bien en vue le journalisme avec son caractère collectif, avec sa puissance développée, avec ses dangers, avec son action universelle? Je ne veux pas le rechercher. Je sais que quelques journaux naissaient à cette époque; mais je sais aussi que, deux ans après, Camille Desmoulins croyait faire une découverte en s'écriant : « J'ai rencontré une

industrie qui pourra m'enrichir rapidement. » Elle le conduisit à l'échafaud.

En 1789, l'existence du journalisme comme être collectif, affranchi de toute espèce de règle, de tous moyens préventifs, n'était pas sciemment et volontairement affirmée dans les principes de la déclaration du 26 août.

Je reviendrai bientôt sur cette question historique ; je me bornerai pour le moment à émettre un doute sur la valeur de l'argument tiré de Camille Desmoulins, lequel me semble porter complétement à faux.

Mais je me hâte, continuait M. Rouher, car je veux marcher vite. Qu'est-ce donc que le journalisme, ce monologue quotidien, cette tribune toujours ouverte, sans contradicteur, sans personne pour réfuter ses doctrines, allant trouver des lecteurs curieux ou indifférents, les pénétrant chaque jour profondément et à leur insu, leur servant chaque jour des passions toutes faites, des impressions toutes produites contre les hommes et contre les choses ? Est-ce que ce n'est pas là une puissance redoutable ? Est-ce là une puissance que l'on puisse assimiler à cette faculté que l'écrivain a aujourd'hui de produire son opinion sous sa responsabilité personnelle ? Je ne le crois pas, et j'en ai la preuve dans ces efforts incessants faits par tous les gouvernements qui se sont succédé : car c'est aujourd'hui un aphorisme politique, que les moyens répressifs employés contre la presse par l'autorité judiciaire et le jury sont des moyens souverainement impuissants pour sauvegarder le principe du gouvernement, le principe de la dynastie et les institutions du pays.

Si cela est vrai, il faut choisir entre deux thèses : ou la liberté complète, ou le pouvoir discrétionnaire placé entre les mains du pouvoir exécutif.

Le pouvoir discrétionnaire entre les mains du pouvoir exécutif est-il donc un grand danger ?

Vous nous dites que nous sommes juge et partie. Mais un gouvernement n'est pas une individualité passionnée et ardente, qui lutte avec telle ou telle feuille publique ; c'est, après tout, le représentant des intérêts généraux, l'organe des besoins d'une société, la représentation de sa vie, de son action, son administration ; le placer étroitement comme une partie intéressée et passionnée, c'est méconnaître et ravaler son rôle.

Est-ce que d'ailleurs ce gouvernement n'est pas placé, dans l'exercice de ses pouvoirs, sous le contrôle de l'opinion publique? Est-ce que ce gouvernement — car il faut aller plus loin — n'est pas placé sous votre contrôle? Est-ce que vous n'avez pas le droit de nous dire : « Vous usez trop ardemment, trop sévèrement des pouvoirs que la législation vous confère. Le pensez-vous, messieurs?... »

Voulez-vous vous demander ce que deviendrait cette presse sans contre-poids? Eh bien, les élections arriveront, le scrutin va s'ouvrir; les partis que vainement on voudrait nier, que je connais, que je signale, qui, quoique sans m'effrayer, ne me laissent pas d'illusion et ne me laissent pas indifférent, est-ce qu'au jour de l'ouverture de la lutte, ils n'exploiteront pas les ressources de la presse? Est-ce que dans chaque arrondissement, dans chaque canton, lorsque l'autorisation aura disparu, lorsque le droit d'avertissement aura été balayé, lorsqu'enfin la presse sera libre, lorsqu'elle ne relèvera que d'elle-même, est-ce que dans chaque ville, dans chaque canton, on ne soufflera pas une publicité ardente, passionnée, hostile, cherchant à bouleverser le pays dans un intérêt électoral?

Et que fera la justice, messieurs? Elle arrivera d'un pas claudicant, après l'élection, pour obtenir la répression; mais, à ce moment, les passions et les diffamations auront fait leurs ravages; la majorité aura été détruite; la minorité sera devenue triomphante, et cette presse que vous voulez laisser entièrement libre aura commis son troisième attentat contre les pouvoirs publics et contre les droits de la nation.

S'expliquant sur les plaintes de MM. Martel, Jules Simon et autres, contre la presse dite littéraire, cette presse « sans frein et sans modération, qui se laisse entraîner à tous les scandales, à toutes les diffamations, » M. le ministre d'État disait :

Le gouvernement n'a aucune action préalable et préventive sur la naissance, la publication, le développement des journaux littéraires; il n'y peut absolument rien; ils sont complétement affranchis de toute mesure préventive, non-seulement par les décrets de février et de mars 1852, mais par toute la législation antérieure, depuis 1819... Il est vrai aussi que ces journaux ne payent pas de timbre, et qu'ils publient des annonces, ce qui pour l'organisation des journaux politiques peut être une cause considérable de préjudice. Eh bien, je dois le confesser, il ne m'est pas démontré que les journaux littéraires aient

le droit de publier des annonces commerciales; cette question est étudiée par le gouvernement.

Quant à la question d'opportunité, voici comment s'exprimait, en terminant, l'éminent orateur :

On a dit que la liberté de la presse ne pouvait être réglée que par les mœurs. Permettez-moi de vous le dire, tant que les progrès des mœurs publiques n'auront pas élevé leurs digues et leurs remparts, il faut qu'elle soit contenue par des lois efficaces. Ah ! que les mœurs grandissent, que les mœurs se développent, qu'elles rendent inutile, comme en Angleterre, ce pouvoir discrétionnaire dont l'autorité exécutive est armée! Je le désire comme vous, autant que vous. Je ne dis ni jamais ni toujours ; mais je dénie cette opportunité qu'on invoque et cette actualité qu'on revendique. Non, ne parlez pas ainsi ; ne dites pas que l'heure est venue où la liberté illimitée de la presse peut devenir impunément conquérante et triomphante dans ce pays !

A quoi M. Olivier répondait :

...Quant aux libertés qu'on réclame, ou elles ne sont pas comprises dans les principes de 1789, ou, si elles y sont comprises, on a depuis découvert qu'elles étaient dangereuses.

Avant de les obtenir, il faut donc attendre. Attendre quoi ? Le mystérieux et insondable avenir ! Il faut attendre que, dans cette nation, je ne sais comment, je ne sais grâce à quel miracle, à quelle inspiration surnaturelle, tout à coup, l'habitude de la liberté et les mœurs de la liberté aient été acquises sans avoir été pratiquées !

Et M. Thiers :

Oui, je reconnais les inconvénients de la liberté de la presse, je les reconnais dans toute leur gravité. Je sais que la répression légale, elle-même, qui est indispensable pour donner quelquefois aux honnêtes gens indignés une juste satisfaction, je sais que la répression légale n'est pas suffisante pour prévenir les abus de la presse. Quel est le véritable, l'unique moyen que révèle l'expérience ? C'est celui-ci : l'usage. Oui, lorsqu'on rend la liberté à la presse, elle en abuse, cela est vrai. Moi qui parle ici pour elle, je ne serais pas mieux traité que ceux qui la refusent, mais cela importe peu. La presse abuse ; mais, quand elle

abuse, elle encourt bientôt la réprobation publique, et avec le temps... (*Exclamations ironiques sur quelques bancs.*)

Oui, toujours la presse commence par abuser; mais elle sent bien vite la réprobation publique naître autour d'elle, et alors elle reconnaît sa faute...

On pourra écrire des volumes sur ce sujet, mais la vérité se réduit à ces quelques mots : C'est qu'on ne peut arriver à la véritable répression autrement que par l'usage. C'est une épreuve à traverser; mais tant que l'épreuve n'est pas faite, elle reste à faire.

L'amendement de M. Martel fut combattu par les mêmes arguments. M. de Forcade la Roquette lui opposa également les dangers de la liberté de la presse et l'inopportunité de toute réforme.

Cependant, et malgré les éloquentes adjurations de M. le ministre d'État, plus de soixante députés se prononcèrent pour l'adoption de l'un et de l'autre amendement.

C'était là un fait insolite et des plus considérables. L'émotion qu'il produisit fut encore augmentée par la réponse que fit l'Empereur à la députation chargée de lui présenter l'adresse.

Sans vous laisser entrainer, dit Sa Majesté, par de vaines théories, qui, sous de séduisantes apparences, s'annoncent comme pouvant seules favoriser l'émancipation de la pensée et de l'activité humaine, vous vous êtes dit que nous aussi nous voulions atteindre ce même but en réglant notre marche sur l'apaisement des passions et sur les besoins de la société...

La France veut ce que nous voulons tous : la stabilité, le progrès et la liberté, mais la liberté qui développe l'intelligence. les instincts généreux, les nobles efforts du travail, et non la liberté qui, voisine de la licence, excite les mauvaises passions, détruit toutes les croyances, ranime les haines et enfante le trouble. Nous voulons cette liberté qui éclaire, qui contrôle, qui discute les actes du gouvernement, et non celle qui devient une arme pour le miner sourdement et le renverser.

Il n'y avait dans cette réponse, où il est parlé en si excellents termes du rôle salutaire de la liberté, rien as-

surément qui pût décourager les aspirations libérales ; mais il faut dire aussi qu'elle ne permettait guère d'entrevoir comme prochain le jour où l'édifice serait enfin couronné.

A quelques mois de là se produisit inopinément un fait dans lequel il n'était non plus guère possible de voir un symptôme favorable. Cédant à des nécessités que nous n'avons point à rechercher, le gouvernement se crut obligé de demander au Sénat de nouvelles armes, destinées à protéger, plus efficacement que ne le faisaient les législations précédentes, la Constitution contre « l'esprit de controverse, qui, timide d'abord, mais chaque jour moins réservé, attaquait hardiment les principes sur lesquels reposent les pouvoirs publics. » En conséquence, intervint, le 6 juillet, un sénatus-consulte, dont l'article 1er proclame que la Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat. Par l'article 2 « est interdite toute discussion ayant pour objet de modifier la Constitution, et publiée soit par la presse périodique, soit par des écrits non périodiques assujettis au droit de timbre. » Il est également interdit de rendre publique, autrement que par la publication du compte rendu officiel de la séance dans laquelle elle a été rapportée, une pétition ayant pour objet une modification de la Constitution.

Voici en quels termes l'exposé des motifs expliquait et justifiait ces dernières dispositions :

L'article 2 est une conséquence nécessaire des dispositions que nous venons d'analyser. Il interdit, sous des peines purement pécuniaires, à la presse militante toute discusssion ayant pour objet la modification de la Constitution, et défend toute publication anticipée d'une pétition relative à la réforme du pacte fondamental.

Les lois promulguées depuis 1819 punissaient la *provocation à la dés-*

obéissance, *l'attaque*. Sous ces termes, elles voulaient certainement atteindre la discussion et avaient la pensée de l'interdire ou de la rendre impossible par l'énormité des peines.

Nous poursuivons le même dessein par une formule plus nette, plus précise, moins élastique et plus franche. Sans la confondre ni avec l'explication ni avec le simple commentaire, l'article 2 défend toute discussion qui met en controverse ce qui ne saurait être un sujet de débats, toute discussion qui est au moins une provocation implicite au changement, car au fond d'une semblable polémique il y a toujours une attaque. L'une est la conséquence, la conclusion de l'autre, conclusion inévitable, que tout le monde entend lors même qu'elle n'est pas exprimée.

La violation de cette interdiction constitue, selon le projet, non un délit, mais une contravention. Cette qualification nouvelle n'a d'ailleurs ni pour but ni pour résultat de répudier les armes que contient la législation actuelle et d'abroger les dispositions pénales édictées pour la répression de délits caractérisés contre la Constitution, le chef de l'État et les pouvoirs publics. Il est inutile d'ajouter que le terme générique de *Constitution*, employé par le projet, comprend sous la même sauvegarde la Constitution du 14 janvier 1852, les sénatus-consultes qui l'ont interprétée et modifiée, et ceux qui pourront la modifier ultérieurement.

Si les pétitions ayant pour objet la modification de la Constitution pouvaient être publiées avant ou après leur envoi par les signataires au Sénat, il serait bien facile d'éluder et de rendre vaine l'interdiction prononcée contre la presse périodique et les écrits non périodiques qui en sont l'accessoire et le complément. On pourrait, en effet, donner à chaque controverse, à chaque attaque déguisée, la forme et le caractère d'une pétition au Sénat. La disposition qui ne donne à ces pétitions, comme moyen de publicité, que la publication officielle de la séance du Sénat, conjure tout danger de fraude, et assure à l'article 2 son entière exécution.

Ce sénatus-consulte, que nous n'avons point à examiner autrement, a tout au moins le mérite, en ce qui concerne la presse, de définir nettement les limites dans lesquelles peut s'exercer son droit d'examen. C'est la sanction de la circulaire ministérielle du 18 septembre 1859 et des déclarations si souvent répétées des ora-

teurs du gouvernement. La Constitution réservée, tous les actes du pouvoir peuvent être loyalement discutés. Les amis d'une sage liberté ne sauraient, sur ce point, demander davantage, et il ne reste, de ce chef, qu'un vœu à former, c'est que l'esprit de la loi soit respecté dans la pratique administrative.

Car, il faut bien le dire, les actes n'étaient pas toujours en harmonie avec les paroles, tant s'en faut. « Je défie, avait pu dire M. Émile Ollivier dans la dissussion de l'adresse de 1863, je défie que l'on indique un journal, une publication quelconque où le principe du gouvernement ait été attaqué, et cependant les avertissements sont prodigués. Lorsqu'il s'agit des grandes questions relevant particulièrement du chef de l'État, une certaine liberté de discussion est accordée, j'en conviens ; mais quand il s'agit du moindre acte administratif du ministre de l'intérieur ou des préfets, toute discussion est interdite ; en sorte que le contraire de ce qu'on voulait faire a été fait : on s'est appliqué à empêcher des discussions auxquelles personne n'avait l'intention de se livrer, mais on nous interdit de ne pas trouver parfaits tous les actes de l'administration. »

Et M. Plichon expliquait cette contradiction par l'existence dans le gouvernement de deux courants d'opinions agissant dans le sens contraire, et qui donnaient aux actes du gouvernement une physionomie contradictoire : un courant libéral et un courant antilibéral. « D'une part, disait dans les mêmes circonstances l'honorable député, je vois une marche vers une politique large, qui cherche à appuyer l'empire sur les forces vives du pays et à lui donner les libertés publiques pour fondement ; d'autre part, une politique étroite, exclusive, défiante, qui tend à s'isoler du pays et à résoudre par des expédients les difficultés si compliquées de la vie sociale d'un grand

peuple. La première de ces deux politiques est celle de l'Empereur ; la seconde, celle de l'administration. »

Laquelle de ces politiques l'emporterait en fin de compte? Pour concevoir à cet égard le moindre doute, il aurait fallu fermer les yeux à l'évidence.

Mais si les sentiments libéraux de l'Empereur étaient incontestables et incontestés, on pouvait redouter de les voir indéfiniment paralysés par les peureux, par les trembleurs, par les rêveurs de complots et de révolutions.

Pour tous ceux-là, la législation de 1852 était l'arche sainte ; on n'y pouvait toucher sans se suicider.

La presse elle-même ne pouvait que perdre à un changement. C'est ce que disait encore ces jours derniers M. de Persigny, dans une sorte de manifeste que nous avons déjà cité.

« Dès que la suppression de l'autorisation préalable et du droit d'avertissement aura été prononcée par la loi, une foule de journaux vont se créer sur tous les points du territoire et se mettre en concurrence avec la presse actuelle. Pour la dépouiller de sa légitime influence et pour chercher à s'emparer de sa clientèle, ces feuilles naissantes, sans crédit, sans autorité, n'auront pour la plupart d'autre procédé industriel que d'exploiter par des scandales de tous genres la curiosité des lecteurs, et, grâce aux facilités de la législation, elles pourront le faire presque impunément. La malignité publique se laissera d'abord séduire par la nouveauté du spectacle ; mais, avec le temps, le dégoût se faisant sentir et la réaction se produisant dans les esprits, l'opinion ne manquera pas de prendre en horreur les abus de la presse. Puis, comme nous passons toujours en France d'un extrême à l'autre, il arrivera fatalement que, confondant bientôt dans sa réprobation la presse sérieuse et utile avec la presse scandaleuse et nuisible, le pays demandera et imposera, en-

core une fois, aux pouvoirs publics, des mesures violentes contre la presse tout entière ; et qu'ainsi, en dépit des généreuses inspirations du 19 janvier, la véritable liberté sera, de nouveau, étouffée dans son germe. »

Et pourtant M. de Persigny est « aussi franchement dévoué à la liberté qu'à l'autorité; autant il désire de fermeté dans les dépositaires du pouvoir, autant il souhaite d'indépendance dans les organes de l'opinion publique.

« Pour moi, qui connais les ressources de l'Empire, qui sais où se trouvent ses forces et qui ne redoute rien pour l'État, si j'étais un ennemi de la liberté de la presse je pourrais calculer presque à jour fixe le moment de cette réaction inévitable, et je l'attendrais, avec la quiétude la plus complète. Mais je veux, comme tout homme de bien, pouvoir être fier en toutes choses du gouvernement que je sers ; je le veux grand, puissant, libre, complet, c'est-à-dire résumant en lui les deux principes indispensables à sa grandeur, l'autorité et la liberté. Voilà la raison de ma préoccupation d'aujourd'hui.

« C'est qu'en effet un pouvoir fort, national, n'a rien à craindre, et, au contraire, a tout à gagner à la liberté de discussion. Au temps où nous vivons, où, quelles que soient la forme et la nature du gouvernement, c'est en réalité l'opinion qui règne et gouverne, l'État a avantage à laisser se produire toutes les manifestations de l'esprit public. La liberté de la presse, c'est le frein des abus de pouvoir, des ambitions déréglées, des intrigues contraires au bien public. C'est le mouvement des idées imprimé à tout l'organisme social et politique ; c'est, en un mot, pour la liberté moderne ce que la vie ardente, passionnée, mais féconde du Forum était pour la liberté antique.

« Je sais que des esprits prudents redoutent la liberté de

la presse à cause des circonstances particulières de notre époque, où nous avons non-seulement à accomplir l'œuvre, difficile dans tous les temps, dans tous les pays, de fonder une dynastie, mais encore à réconcilier entre eux les éléments contraires de cette longue guerre sociale appelée la Révolution française.

« Pour moi, je ne partage pas ces craintes. De même, comme je le disais naguère, qu'à l'avénement d'Henri IV, après soixante-dix ans de guerres de religion, il n'était plus possible de passionner les esprits et d'armer les citoyens les uns contre les autres pour ou contre la transsubstantiation, et que le chef de la maison de Bourbon pouvait dire, sans faire frémir les huguenots : « Paris vaut bien une messe, » de même aujourd'hui, après soixante-dix ans de luttes politiques pour ou contre les mêmes idées, il n'y a plus rien à redouter du choc de ces idées.

« Je vais plus loin. Quel que soit l'état des partis qui survivent aux passions de la Révolution ; quelles que soient les causes qui les maintiennent dans des camps si hostiles, en apparence, l'idée mère de la Révolution a tellement pénétré toutes les âmes, façonné toutes les consciences, que les hommes des partis les plus opposés en sont arrivés à n'avoir, pour ainsi dire, que le même langage. Écoutez les plus éloquents d'entre eux : M. Berryer, M. Thiers, M. J. Favre, M. Rouher, sous des drapeaux si différents, et quelle que soit leur pensée secrète, ils semblent combattre pour les mêmes intérêts, professer les mêmes doctrines, réclamer les mêmes choses, et ne différer que quant à la réalisation plus ou moins exacte, plus ou moins complète, des mêmes principes. Jadis ces hommes éminents, en prononçant de belles harangues au milieu des fureurs de leur époque, n'auraient pensé qu'à s'égorger. Aujourd'hui, comme ces avocats qui épousent les intérêts sans les passions de leurs clients, ils se

donnent la main au bas de la tribune et se font, tour à tour, compliment de leur talent. Quand un pays en est là, il est mûr pour la liberté. »

Mais c'est là une opinion individuelle, isolée, l'opinion d'un esprit libre, original et sincère, et l'on était loin, à l'époque dont nous parlons, de penser ainsi dans les sphères gouvernementales. L'opinion officielle, nous la connaissons déjà par les déclarations solennelles faites à la tribune par les orateurs du gouvernement. Elle nous a été surabondamment révélée par un homme parfaitement placé pour connaître les pensées qui dominent dans ces sphères élevées. Dans une suite de lettres adressées à *l'Étendard*, durant les derniers mois de 1866, M. Fernand Giraudeau, alors attaché au cabinet de M. Rouher, et aujourd'hui chef de bureau de la presse au ministère de l'intérieur, a résumé, groupé, mis en relief, avec autant d'esprit que de talent, les arguments sur lesquels on y appuyait le maintien du régime discrétionnaire, dont personnellement, néanmoins, il ne fait pas difficulté d'avouer les vices.

Je ne crois donc pouvoir mieux faire, voulant donner une idée de l'état de la question à la fin de 1866, que de résumer à mon tour le très-habile plaidoyer de M. Giraudeau.

« Le décret de 1852 sur la presse est vivement combattu ; il l'est de divers côtés : les ennemis du gouvernement ne demandent pas seuls que ce régime discrétionnaire prenne fin ; beaucoup de conservateurs le désirent comme eux.

« J'en suis peu surpris : les critiques qu'on adresse à notre loi de presse sont la plupart fondées ; je conçois qu'on rêve un système moins arbitraire et plus net.

« Mais il faudrait s'entendre.

« La législation de 1852 a fait son temps. — Je l'admets.

« Il faut une réforme. — Soit.

« Mais laquelle?

« J'entends chaque jour des gens fort sensés, de solides conservateurs, s'écrier : « Il faut faire quelque chose! »

« Quelque chose est bientôt dit; mais après? C'est là ce qu'il faudrait indiquer.

« M. Prévost-Paradol dit que « entre le décret de 1852 « et cette incompréhensible liberté illimitée dont on nous « fatigue, il y a place pour un nombre infini de lois équi- « tables et particulières sur la presse. »

« C'est possible, mais je serais fort heureux de les connaître; jusqu'à ce que M. Prévost-Paradol m'ait énuméré ces innombrables systèmes, je n'en connaîtrai que trois :

« La censure,

« Les tribunaux,

« Le jury. »

On ne peut prendre au sérieux cette assertion que la censure valait mieux que loi qui nous régit, que sous son règne on pouvait écrire plus librement qu'aujourd'hui.

La juridiction des tribunaux est impossible. « Quel est l'office du magistrat? D'exprimer, non si l'acte qui lui est soumis est, à son propre sens, délictueux, mais seulement s'il est de ceux que la loi déclare tels. C'est presque une opération matérielle. Pour les faits de presse, le magistrat peut-il procéder ainsi, c'est-à-dire remplir l'office pour lequel il est institué? Non. On l'a dit et redit mille fois, les délits de presse sont impalpables, indéfinissables; on ne peut les faire rentrer dans le cadre précis d'un texte de loi; si vagues qu'on fasse les définitions, si larges qu'on fasse les catégories, on n'y parviendra point. »

Reste donc le jury. « Oui, le jury est la seule juridiction qu'indiquent les principes, qu'indique la logique. La théorie me paraît solidement établie ; mais les faits, les faits brutaux, qui seuls, pour moi, font autorité, sont loin d'être d'accord avec elle... »

« En matière politique, et spécialement en matière de presse, le jury a toujours acquitté, il acquittera toujours...

« Le jury, c'est la liberté absolue avec ses inconvénients, sans ses avantages....

« Le jury ordinaire, même en face des plus ignobles injures, même en face de l'appel aux armes, s'est montré impuissant.

« Un jury spécial, difficile à composer, ne serait pas plus énergique.

« Donc le jury, dans l'état de nos mœurs, est impossible.

« Faut-il conclure à la liberté absolue? Peut-on donc s'arrêter sérieusement à cette idée? Dans l'état de nos mœurs, non. »

Quoi donc, alors !

« Tous les gouvernements, tous les hommes d'État qui se sont succédé chez nous, ont juré d'affranchir la presse ; tous, en présence de ses excès, ont tenté de la contenir. On sait si leur tentative fut heureuse, et, à ne considérer que leur histoire, on approuve cette déclaration de M. Ollivier :

« Aucune loi sur la presse, quelque sévère qu'elle
« soit, ne peut avoir d'action sur la presse.... Quelle que
« soit la juridiction, que ce soit le jury ou le tribunal de
« police correctionnelle, dans tous les cas les premières
« ont un effet favorable à la presse et nuisible au gouver-
« nement qui les intente. »

« Mais la législation présente, en peut-on dire autant?

Est-elle impuissante? Est-elle inefficace? L'ordre est complet, il n'a été troublé ni menacé un seul jour; pas une émeute, pas un coup de fusil... »

Cette législation, après tout, est-elle donc si draconnienne?

« Quelles peines contient notre loi sur la presse?

« Une seule, la suppression.

« L'avertissement, dont on parle sans cesse, par lui-même n'est rien; c'est une menace de suppression, pas davantage...

« Ce régime, qu'au congrès de Bruxelles on nommait la terreur, est tellement doux, il nous a tellement déshabitués des rigueurs, que, si l'on recommençait à appliquer les pénalités autrefois en usage, on en serait stupéfié.... »

Quelques-uns des représentants de la presse eux-mêmes en conviennent; ils concèdent que leur situation n'a rien de trop rigoureux, qu'une assez grande liberté de fait leur est accordée, qu'ils peuvent dire en pleine sécurité tout ce qu'ils ont à dire. Le décret de 1852 leur assure, avec une liberté d'ailleurs suffisante, une sécurité complète : pourvu qu'ils parlent un langage modéré, ils peuvent tout dire. Si leur imprudence a provoqué la foudre, elle gronde sur leur tête, elle tombe à leurs pieds; elle ne les atteint pas. Nulle législation ne pèse moins lourdement sur eux [1].

[1] On verra bientôt l'usage qui a été fait de cette législation; le résumé que nous donnons des principaux actes par lesquels elle s'est traduite : avertissements, suspensions, suppressions, permettra de juger de l'esprit qui a présidé à son application.

Disons aussi, puisque l'occasion s'en présente, que la presse avait encore à compter avec la loi de sûreté générale du 27 février 1858, dont un jugement célèbre a fait l'application aux écrivains. — Et encore, que le pouvoir administratif garde un dernier mode d'action sur la presse départementale par les annonces judiciaires, une manne que les préfets peuvent stribuer à leur gré.

Écoutez M. de Girardin :

« Toute modification apportée au régime actuel de la « presse ne pourrait être qu'un retour à la législation « émanant soit de la Restauration de 1815, soit de la « monarchie de 1830. Mieux vaut ne pas le changer que d'y « toucher pour le modifier....

« Le régime actuel de la presse n'est pas bon, mais le « régime revendiqué par M. Jules Simon — le droit com- « mun, même avec des peines sévères — ne serait pas « meilleur.

« L'administration a envers les journaux et les écrivains « des ménagements que n'aurait pas la justice.

« Le méconnaître, ce serait manquer d'équité.

« Les avertissements administratifs ne sont pas bons, « mais ils valent encore mieux que les condamnations « judiciaires.

« En matière de presse, la liberté de droit n'existe pas, « cela est vrai ; mais la liberté de fait existe dans une « assez grande mesure, cela est incontestable. »

Et M. Havin :

« La substitution au régime administratif de la compé- « tence exclusive des tribunaux correctionnels serait une « nouvelle aggravation des dispositions du décret de 1852. « Nous avons maintes fois exprimé notre opinion : nous « préférons encore aux tribunaux statuant sans l'assis- « tance du jury la juridiction administrative, qui, du « moins, offre à la presse une garantie dans la responsa- « bilité morale de ceux qui la frappent. »

Et M. Anselme Petetin :

« Je déclare que jamais la France n'eut pour la presse « un régime plus libéral dans le vrai sens du mot, plus

« respectueux pour la pensée et la personne de l'écrivain, « plus modéré dans ses procédés, moins dur dans ses pé- « nalités. *Et j'en parle comme un homme qui a subi d'autres « régimes*... L'époque qu'on regrette comme le règne de « la liberté de la presse, c'est le régime sous lequel Lamen- « nais était en prison, Cauchois-Lemaire en prison, Cha- « teaubriand en prison, Armand Carrel en prison, Arnold « Scheffer en prison, etc., etc... Quoi! ce n'est pas un « progrès que le système combiné pour prévenir, autant « que possible, ces brutalités personnelles contre ceux « qui ont l'honneur de représenter les lettres politiques, « qui se borne à menacer l'instrument matériel du délit « (ou du danger), les intérêts d'argent engagés dans l'en- « treprise commerciale, et qui menace deux fois avant de « frapper? » (*La Liberté*, p. 16.)

« Le décret de 1852 est imparfait, — j'en conviens ; — mais je doute qu'on m'indique sur cette matière une loi parfaite. Toute aura ses défauts ; toute sera impuissante ou irrégulière ; aucune ne sera à la fois efficace et strictement conforme au principes du droit.

« Ce que je veux seulement établir, — c'est qu'auprès des immenses avantages de fait que nous assure le régime actuel, les vices de forme qu'on lui reproche doivent paraître bien légers. J'ajouterai que ces vices de forme eux-mêmes pourraient être aisément atténués sans que l'économie du système en fût troublée.

« Je crois donc qu'il est de l'intérêt de tous que ce régime vive, tant que notre éducation politique, — qui se fait quoi qu'on dise ! — ne sera pas achevée, tant que nous n'aurons pas acquis ces *fortes mœurs* sans lesquelles M. Guizot déclare la liberté de la presse impossible, tant que ceux qui font les journaux et ceux qui les lisent n'auront pas acquis quelques qualités et perdu quelques défauts. »

Telle était enfin la conclusion de cette ingénieuse apologie :

« Les délits de presse ne peuvent se définir : l'arbitraire en semblable matière est donc inévitable.

« L'arbitraire ne peut être exercé par la magistrature, dont l'unique mission est d'appliquer à des faits précis des lois positives.

« Il ne peut être confié qu'à la société elle-même.

« Le jury, expression de la société, est le pouvoir le plus naturellement désigné pour exercer cette autorité arbitraire en son nom.

« Mais le jury français a toujours failli à ses devoirs. Même en présence des outrages les plus grossiers, des provocations les plus manifestes au meurtre et à la rébellion, il a fait preuve d'une impuissance absolue.

« Si l'on écarte les tribunaux et le jury, il ne reste plus à choisir que deux systèmes : la censure ; — la liberté absolue.

« La censure ? On en peut parler par tactique d'opposition ; nul n'en demande sérieusement le retour.

« La liberté absolue est une pure utopie. Tous ceux qui, loin des affaires, en conseillaient l'application, arrivés au pouvoir ont compris et confessé leur erreur.

« Ces points étant acquis au débat, je dis à mon tour :

« Pour les peines, — celles qu'on applique aujourd'hui étant seules efficaces, l'on doit souhaiter qu'elles subsistent toujours.

« Pour la juridiction, — puisque la liberté absolue, la censure, les tribunaux, ne sont pas et ne doivent jamais être possibles ; puisque le jury, dans l'état actuel de nos mœurs, ne l'est pas encore, le système de la juridiction administrative reste seul debout.

« Quel est-il ?

« *En principe*, il peut se justifier :

« A défaut du jury, le gouvernement, qui est, lui aussi, le représentant, le mandataire de la société (s'il ne l'était pas, d'où tirerait-il son autorité ?) le gouvernement peut seul recueillir de ses mains et exercer en son nom ce pouvoir arbitraire, auquel il est reconnu que la presse est nécessairement soumise.

« *En fait*, — il est à la fois efficace et doux ; tandis que les régimes précédents sévissaient contre les écrivains sans arrêter la licence des écrits, il empêche au contraire les excès sans frapper trop durement les personnes : distinction que nous avons reconnue nécessaire par cette considération que le fait peut être répréhensible et dangereux sans que l'auteur soit sciemment, volontairement coupable.

« Ce régime n'est pas parfait ; j'en conviens volontiers, mais on ne saurait écrire, on ne saurait rêver sur cette matière une loi parfaite.

« Tel qu'il est, on conçoit que le gouvernement ne veuille pas encore l'abroger. Nous avons oublié les maux que produisaient les autres systèmes ; mais le gouvernement n'a pas le droit d'oublier : il se souvient. Il sait qu'une réforme livrerait, trop faible encore, aux excitations de la presse cette société à laquelle il a promis le repos et la paix. Il doit être peu soucieux de l'accorder.

« Si pourtant il s'y décidait, nous saurions qu'il va tenter une périlleuse aventure. Faudrait-il louer, faudrait-il blâmer sa hardiesse ?... On ne saurait du moins la nier.

« Hardiesse d'autant plus grande qu'en présence des excès dont une réforme amènerait infailliblement le retour, ceux qui blâment aujourd'hui le gouvernement de ne pas avancer ne tarderaient pas à se repentir de leurs

conseils, je veux dire à blâmer le gouvernement de les avoir suivis. Nous ne pouvons en douter : M. de Girardin nous l'a déclaré d'avance :

« Il y a tout à gagner à donner à une nation telle que « la France la liberté qui lui appartient. Si peu qu'il lui « manque, elle dira toujours : Ce n'est pas assez! *Mais « dès qu'elle l'aura tout entière, elle ne tardera pas à « s'écrier : C'est trop !* Ne vaut-il pas mieux qu'elle dise : « C'est trop, que de dire : Ce n'est pas assez? »

« Paroles à méditer !

« Dès qu'elle l'aura tout entière, elle ne tardera pas à dire : « C'est trop ! » — C'est cela même. Je ne veux pas prouver autre chose.

« Mais raisonnons un peu. Quand elle aura dit : « *C'est « trop !* » que faudra-t-il faire, je vous prie, pour la contenter? — Reculer ?

« Sera-ce possible? N'est-ce pas un axiome de la science politique qu'il faut se garder de donner à la légère, qu'il faut encore plus se garder de reprendre? Mais soit! on pourra reculer sans péril, admettons-le. Dans ce cas, puisqu'il faudrait revenir où nous sommes, pourquoi n'y pas rester?

« Hélas! nous sommes ainsi faits : tremblants comme la feuille en présence du danger, le défiant, le narguant dès qu'il est éloigné; impatients surtout et amoureux du nouveau. Nous ne comprenons pas que les grandes choses ne peuvent se fonder en un jour, que dix ans, vingt ans, comptent peu dans l'histoire d'un pays; que la liberté ne saurait tenir tête à l'orage, si on ne lui a laissé le temps de pousser profondément ses racines. Volontiers, comme les enfants, nous arracherions la plante que nous venons de mettre en terre pour nous assurer qu'elle a

bien pris. Soyons plus patients. Songeons avant tout à nous réformer. Rappelons-nous ce mot que (précisément à l'occasion de la presse) disait le comte Jaubert : « Ce ne « sont pas les lois qui manquent, ce sont les hommes qui « manquent aux lois. » Faisons que les hommes ne manquent plus. Le reste viendra de lui-même. Lorsqu'elle ne sera plus nécessaire, la loi se transformera naturellement. La liberté se prend, elle ne se donne pas : les Anglais le savent bien. C'est ainsi, *par la désuétude*, qu'ils ont réformé leurs lois les plus dures. L'arsenal est encore bien garni, le gouvernement pourrait, s'il le voulait, y puiser des armes assez puissantes pour écraser la presse ; mais, la nécessité de sévir ayant disparu, il en a perdu l'habitude.

« Le gouvernement impérial fera de même. Déjà il se montre beaucoup plus tolérant qu'il ne l'était au début. La répression diminue, pendant que les limites de la discussion s'étendent. Pour peu qu'il soit encouragé par l'attitude de la presse et le progrès des mœurs publiques, il persévérera, soyons-en sûrs, dans cette voie, où le pousse l'intérêt public, c'est-à-dire son propre intérêt.

« Mais à de tels progrès, à cet affranchissement de fait, sachons, pour l'heure présente, borner nos vœux : « Ac« complissons notre mission et laissons à nos succes« seurs le soin de chercher ce qui conviendra plus tard « à l'état de la société *et au progrès de la civilisation* », comme le disait, le 22 mars 1835, M. Duvergier de Hauranne.

« Ne rêvons pas de réforme chimériques. Les demi-mesures qu'on réclame sont irréalisables, comprenons-le. En pareille matière, faire un pas est impossible ; on ne peut s'arrêter à moitié chemin, il faut aller jusqu'au bout. Avant de partir, on doit donc mesurer ses forces.

« Entre le régime actuel et le jury il n'y a pas une seule station possible.

« Et le jury, dans l'état présent de nos mœurs, serait-ce autre chose que l'impunité, avec les inconvénients sans les avantages de la répression ? Sommes-nous disposés à aller jusque-là ? Avec M. Martel et les seize membres du Corps législatif qui ont signé son amendement, tous vos lecteurs répondront, j'en suis sûr : Non, nous ne sommes pas prêts[1]. »

A peine ces lignes avaient-elles eu le temps de sécher qu'éclatait le manifeste du 19 janvier 1867, par lequel l'Empereur annonçait solennellement à la France que l'heure de la liberté avait enfin sonné pour elle.

Dans une lettre adressée au ministre d'État, l'Empereur proclamait que le moment lui semblait venu d'opérer ces réformes précisément dont le même ministre s'était si éloquemment efforcé, l'année précédente, de démontrer l'impossibilité pratique.

Voici ce *motu proprio*, qu'en raison de son importance nous croyons devoir reproduire en entier, bien qu'il ne touche que par un point à notre sujet :

« Monsieur le ministre,

« Depuis quelques années on se demande si nos insti-
« tutions ont atteint leur limite de perfectionnement, ou
« si de nouvelles améliorations doivent être réalisées ;
« de là une regrettable incertitude, qu'il importe de faire
« cesser.

« Jusqu'ici vous avez dû lutter avec courage, en mon

[1] Les Lettres de M. Giraudeau, « recueil de matériaux, de documents pour servir à l'étude de la question de la presse », œuvre, à son point de vue, fort remarquable, ont été réunies en un beau volume in-8, sous ce titre : *la Presse périodique de 1789 à 1867*. Dentu, 1867.

« nom, pour repousser des demandes inopportunes et pour « me laisser l'initiative de réformes utiles, lorsque l'heure « en serait venue. Aujourd'hui, je crois qu'il est possible « de donner aux institutions de l'empire tout le dévelop- « pement dont elles sont susceptibles, et aux libertés pu- « bliques une extension nouvelle, sans compromettre le « pouvoir que la nation m'a confié.

« Le plan que je me suis tracé consiste à corriger les « imperfections que le temps a révélées et à admettre les « progrès compatibles avec nos mœurs : car gouverner, « c'est profiter de l'expérience acquise et prévoir les be- « soins de l'avenir.

« Le décret du 24 novembre 1860 a eu pour but d'as- « socier plus directement le Sénat et le Corps législatif à « la politique du gouvernement; mais la discussion de « l'adresse n'a pas amené les résultats qu'on devait en « attendre; elle a, parfois, passionné inutilement l'opi- « nion, donné lieu à des débats stériles et fait perdre un « temps précieux pour les affaires ; je crois qu'on peut, « sans amoindrir les prérogatives des pouvoirs délibé- « rants, remplacer l'adresse par le droit d'interpellation « sagement réglementé.

« Une autre modification m'a paru nécessaire dans les « rapports du gouvernement avec les grands corps de « l'État : j'ai pensé que, en envoyant les ministres au « Sénat et au Corps législatif, en vertu d'une délégation « spéciale, pour y participer à certaines discussions, « j'utiliserais mieux les forces de mon gouvernement, « sans sortir des termes de la Constitution, qui n'admet « aucune solidarité entre les ministres, et les fait dépendre « uniquement du chef de l'État.

« Mais là ne doivent pas s'arrêter les réformes qu'il « convient d'adopter. Une loi sera proposée pour attribuer « exclusivement aux tribunaux correctionnels l'apprécia-

« tion des délits de presse, et supprimer ainsi le pouvoir « discrétionnaire du gouvernement. Il est également né- « cessaire de régler législativement le droit de réunion, « en le contenant dans les limites qu'exige la sûreté pu- « blique.

« J'ai dit, l'année dernière, que mon gouvernement « voulait marcher sur un sol affermi, capable de suppor- « ter le pouvoir et la liberté. Par les mesures que je viens « d'indiquer, mes paroles se réalisent : je n'ébranle pas le « sol, que quinze années de calme et de prospérité ont « consolidé ; je l'affermis davantage, en rendant plus in- « times mes rapports avec les grands pouvoirs publics, en « assurant par la loi aux citoyens des garanties nouvelles, « en achevant enfin le couronnement de l'édifice élevé par « la volonté nationale. »

Cette lettre était suivie, au *Moniteur*, d'un commentaire dans lequel on lisait :

« Le décret du 24 novembre 1860, en introduisant dans le jeu de nos institutions le vote annuel d'une adresse, a eu pour but d'associer plus directement les grands corps de l'État à la politique du gouvernement. Cette mesure, qui devançait l'opinion, fut accueillie comme un nouveau et éclatant témoignage de l'initiative libérale du souverain et de sa volonté de fonder sur des bases solides le gouvernement représentatif.

« Il ne saurait être question d'affaiblir le rôle important dont les Chambres se trouvent investies, mais au contraire de le rendre plus pratique et plus efficace, en le dégageant des imperfections que six années d'expérience ont permis de constater.

« Les débats des Chambres sont incontestablement de nature à exercer une influence légitime et salutaire sur la marche des choses, lorsqu'ils ont pour résultat de

mettre en lumière le sentiment public sur un intérêt réel et présent.

« Mais tout le monde a été frappé de ce fait que les discussions de l'adresse tendent de plus en plus à s'écarter du cadre tracé par le discours de la Couronne auquel il s'agit de répondre. Manquant alors de base précise et de sujet bien déterminé, elles courent le risque, quelquefois de s'égarer dans la région vague des théories et des idées abstraites, d'autres fois de se perdre dans les plus infimes détails de l'administration. Dans ces conditions, elles sont exposées à s'étendre indéfiniment et à devenir plus propres à passionner les esprits qu'à élucider les questions et à favoriser beaucoup plus la parole que les affaires, qu'elles privent d'un temps précieux.

« Déjà leur durée prend des proportions qui ne pouvaient être dans les prévisions de personne et que l'expérience du passé et celle des autres pays ne pouvaient pas faire pressentir.

« Cet état de choses a provoqué des plaintes dont le gouvernement a dû se préoccuper.

« Le décret se propose d'écarter ces inconvénients, tout en maintenant intacte la participation des Chambres et de la fortifier même en la précisant.

« Ce que les discussions peuvent gagner en sincérité, en utilité publique, lorsqu'elles reposent sur une question circonscrite, posée et connue d'avance, portant sur un intérêt sérieux et précis, est tellement évident, qu'il serait oiseux de s'y appesantir. Tel est l'avantage des interpellations.

« Fidèle à l'esprit qui l'a inspiré, le décret décide que la majorité des bureaux n'est pas nécessaire pour autoriser les demandes d'interpellations. L'avis favorable de deux bureaux sur cinq au Sénat et de quatre sur neuf au Corps législatif suffit pour qu'il y soit donné suite. C'est une

garantie que la tribune sera ouverte à toute cause véritablement digne d'un débat exceptionnel.

« La Chambre peut formuler son opinion de deux manières : par l'ordre du jour pur et simple, si elle trouve les interpellations mal fondées ; par le renvoi au gouvernement, si la question qui en fait l'objet mérite, à ses yeux, une attention particulière.

« Le gouvernement est ainsi mis à même de connaître le sentiment de la Chambre et d'en tenir le compte qu'exigent l'intérêt public et sa propre responsabilité.

« Aller plus loin serait s'exposer à altérer l'harmonie des pouvoirs, tels qu'ils sont réglés par la constitution et dépasser les bornes d'un simple décret. Les cas où le Corps législatif et le Sénat peuvent exprimer un jugement direct et absolu, aboutissant à un vote d'adoption ou de refus, sont rigoureusement définis par le pacte fondamental. Indépendamment des lois spéciales, celles du contingent de l'armée, celles des crédits supplémentaires, et le budget fournissent, chaque année, aux députés de nombreuses occasions d'exercer régulièrement leur contrôle sur les affaires publiques.

« La substitution des interpellations à l'adresse devait avoir pour conséquence la disposition qui concerne les ministres et qui donne au souverain une plus grande latitude pour la désignation des organes chargés de parler en son nom, et plus d'autorité, en certains cas, aux explications fournies. Mais il fallait se renfermer dans les termes de la Constitution portant que les ministres ne dépendent que du chef de l'État, qu'ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement ; qu'il n'y a pas de solidarité entre eux et qu'ils ne peuvent être membres du Corps législatif.

« Le décret n'apporte et ne pouvait apporter aucun changement à ces prescriptions.

« Aussi les ministres ne se présenteront devant les chambres que comme délégués du chef de l'État, dans les cas dont il restera unique juge, le conseil d'État conservant d'ailleurs son rôle constitutionnel.

« Ce que le pays demande avant tout, c'est que la vérité, la justice, l'intérêt général sortent triomphants des discussions publiques. Sous ce rapport, le décret de ce jour sera considéré par tous les bons esprits comme réalisant un notable progrès. »

Le progrès était incontestable ; c'étaient d'autres horizons, c'était comme une nouvelle ère qui s'ouvrait.

SOMMAIRE

DES PRINCIPALES MATIÈRES DU TOME PREMIER

(Voir la Table analytique à la fin du deuxième volume.)

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.



